

Forsvarets stabsskole

Våren 2009

Masteroppgave

En komparativ studie av Norge og Danmark

Frivillighet og beordring til internasjonale operasjoner –
stykkevis og delt eller fullt og helt?

Ranie Elisabeth Tomter

Summary

This study deals with the transition to mandatory posting for Danish and Norwegian officers. In both countries, the end of the Cold War meant a stronger international role with deployments in conflict areas far from home. Traditionally, Norwegian and Danish officers had participated in UN peacekeeping operations, although postings in e.g. Congo or the Middle East were occasionally referred to as “vacationing”. These postings were entirely voluntary.

In the new, post-89 international climate, demands changed. Now, troops had to be trained and equipped for robust missions. They had to be deployable at short notice. Assembling the required troops on a voluntary basis deprived the politicians and the defence leadership of the required flexibility. As a consequence, mandatory postings were introduced.

However, the introduction differed. In Norway, the possibility of mandatory posting was done incrementally. The implementation of the law meant that it was to a large extent up to the individual officer to accept whether mandatory postings should apply. The Danes chose a different strategy practically closing the possibility of avoiding mandatory postings. Moreover, their change was done quickly. In Norway, the opposition between voluntarism versus mandatory postings has pervaded the debate ever since, in Denmark this phase ended quickly. In Norway, the same arguments and positions are endlessly repeated. As a result, other important issues relating to the use of combat troops to further national interests, are out crowded from the political agenda.

Moreover, the study highlights the importance of the Danish Defence compromise (Forsvarsforlig) agreed in parliament in providing the defence sector with a five-year stable horizon for planning. In Norway, long-term plans are made, but fail to play the same instrumental role. Instead the Norwegian planning process is hampered by the fact that parliament annually debates and changes the defence budget.

Finally, the study highlights the importance of clarity at the starting point in the legal process. In Denmark, the government had a clear vision of how Danish troops should be used to enhance the country’s international standing. In Norway, the geopolitical changes were less acutely felt. As a neighbour to Russia, it was important to retain the engrained ideal of homeland defender while at the same time introduce international postings as an important aspect of an officer’s career.

Forord

Arbeidet med denne masteroppgaven har vært en interessant og lærerik prosess.

Jeg har gjennom å sammenligne Norge og Danmark, fått bedre innsikt i de politiske prosessene i begge land. Det er noe jeg har opplevd som en verdifull erfaring, som har gitt noen svar og enda flere spørsmål.

Ferdigstillelse av denne oppgaven hadde ikke vært mulig uten den hjelp og støtte jeg har fått fra kollegaer og gode venner.

Jeg vil spesielt takke dere jeg har intervjuet for gjestfriheten og kunnskapen dere har bidratt med. Takk til familien min som alltid er der og følger meg på reise i bokenes og den virkelige verden.

En spesiell takk går til veileder Kåre Dahl Martinsen for nyttige innspill krydret med ordknapphet og humor.

Og sist men ikke minst en stor takk til Nina og Hege på biblioteket på Forsvarets Høgskole som alltid er positive og serviceinnstilte..

Alle feil og mangler står for min egen regning.

Ranie E Tomter, Oslo 25. april 2010

*Verden er en vakker bok,
men den er unyttig for
den som ikke kan lese.*

Carlo Goldoni

Summary	3
Forord	4
1 Introduksjon	7
1.1 TEMA OG BAKGRUNN	7
1.2 PROBLEMSTILLINGEN	10
1.3 EGET BIDRAG SETT I LYS AV ANNEN RELEVANT FORSKNING	11
1.4 FORSKNINGSDESIGN	13
Kilder	14
Innsamling av data	15
Registrering av data	16
Avgrensning og analyseenheter	16
1.5 OPPGAVENS VIDERE STRUKTUR	16
2 Teoretisk innfallsvinkel og analysemodell	17
2.1 INNLEDNING	17
2.2 POLITIKKENS INNHOLD OG PROSESSER	18
2.3 KJELLBERG OG REITANS FASEMODELL OG VAN METER OG VAN HORNS MODELL	20
Fase 1 - Politikkens utforming	20
Fase 2 - Beslutning om tiltaket gjennom et lovvedtaket	21
Fase 3 – Gjennomføring i praksis og resultat av vedtaket	21
Fase 4 - Sammenstilling av erfaring	22
2.4 VURDERING AV TEORETISK INNFALLSVINKEL	22
3 Fra fredsbevarende frivillighet til fredsopprettende beordring	23
3.1 FRIVILLIGHET OG BEORDRING	23
3.2 FRA FN- TIL NATO-OPERASJONER	30
3.3 FRA BALKAN TIL AFGHANISTAN	31
4 Analyse	33
FASE 1 - POLITIKKENS UTFORMING	33
4.1 FRIVILLIGHET OG BEORDRING	34
4.2 ENDRING I OMGIVELSENE	36
4.3 FRA FREDSBEVARENDE TIL FREDSOPPRETTENDE OPERASJONER	37
4.4 DELKONKLUSJON	38
FASE 2 – LOVVEDTAK OM FRIVILLIGHET OG BEORDRING	39
4.5 FRIVILLIGHET OG BEORDRING	39
4.6 ENDRING I RAMMEBETINGELSENE	42
4.7 FRA FREDSBEVARENDE TIL FREDSOPPRETTENDE OPERASJONER	44
4.8 DELKONKLUSJON	45
FASE 3 - GJENNOMFØRING I PRAKSIS OG RESULTATER AV TILTAKET	46
4.9 FRIVILLIGHET OG BEORDRING	46
4.10 ENDRINGER I OMGIVELSENE	48
4.11 FREDSBEVARING OG FREDSOPPRETTING	49
4.12 DELKONKLUSJON	50
FASE 4 - SAMMENSTILLING AV ERFARING	51
4.13 FRIVILLIGHET OG BEORDRING	51
4.14 ENDRINGER I OMGIVELSENE	51
4.15 FRA FREDSBEVARING TIL FREDSOPPRETTING	53
4.16 AKTØRENE'S ROLLE	53
4.17 DELKONKLUSJON	55
5 Oppsummering – konklusjon	55
Muntlige kilder	59
Litteraturliste	60

Vedlegg A: Samtaleguide Norge – jan, mars og mai 2010	62
Vedlegg B: Samtaleguide – Danmark 14.-16.april 2010	63
Vedlegg C: Oversikt over fastpunkter	64

1 Introduksjon

1.1 Tema og bakgrunn

Mer enn 200 000 nordmenn og dansker har deltatt i internasjonale operasjoner siden annen verdenskrig og frem til i dag.¹ Til langt inn på 1990-tallet var den enkelte offisers deltagelse i slike operasjoner basert på frivillighet. I tiden mellom 1948 og 1999 deltok mer enn 53 000 dansker i slike operasjoner, og i tiden mellom 1945 og 2008 var det tilsvarende tallet for Norge drøyt 120 000 (Jakobsen, 2006, s. 85; St. meld. nr 34 (2008-09), s. 16).

Norske og danske yrkesoffiserer deltok i de fleste internasjonale operasjoner i regi av De forente nasjoner (FN), fra den første og eldste observatørmisjonen ble etablert i Midtøsten i 1948, og frem til den kalde krigens slutt.² Fra begynnelsen av 1990-tallet har organiseringen i tillegg vekslet mellom deltagelse i koalisjoner av villige stater og North Atlantic Treaty Organization (Nato), og for Norges del også Den europeiske union (EU). Deltagelse i FNs fredsbevarende operasjoner, var en viktig del av landenes utenrikspolitikk. Det dreide seg om å vise vilje og evne til å bidra til verdensfreden. Ved å delta ute fikk både Norge og Danmark mer fremtredende posisjon internasjonalt. Samtidig har alliansetilknytningen til Nato, siden 1949 vært Norges og Danmarks viktigste sikkerhetspolitiske forankring.

Under den kalde krigen ble den ”nordiske modellen” for fredsbevaring brukt for å forklare en utvikling der landene i økende grad bidro til FNs fredsbevarende operasjoner (Jakobsen, 2006, s. 1). Denne modellen gikk ut på at to eller flere av de nordiske landene samarbeidet om å stille substansielle militære styrkebidrag. Ved at de nordiske landene gikk sammen om kapasiteter kunne de oppnå en effekt de vanskelig kunne oppnå alene. Et eksempel på dette er den dansk-norske bataljonen (DANOR) i Gaza fra 1956-1967 i United Nations Emergency Force (UNEF I). Og et annet den nordisk-polske brigaden (NORPOL BDE) som var en del av Natos Implementation Forces (IFOR) og senere Stabilisation Force (SFOR) i Bosnia-Hercegovina fra 1996.³

¹ Med internasjonale operasjoner menes enhver operasjon i utlandet som krever bruk av militære styrker, og som er godkjent av norske eller danske myndigheter

² Med yrkesoffiser menes en offiser som er fast tilsatt i forsvaret.

³ Bosnia-Hercegovina vil heretter bli benevnt som Bosnia

Mobiliseringsforsvaret var i all hovedsak ”styrkebrønnen” for de norske og danske internasjonale militære bidragene. Dette var tilfelle for styrkene som bidro i Gaza, Kypros og Libanon på 60-, 70- og 80-tallet og Balkan på 90-tallet. Avdelingene ble satt opp på ad-hoc basis og var ikke en del av den ordinære militære styrkestrukturen (Jakobsen, 2009, s. 6). Den ordinære strukturen hjemme var innrettet mot invasjonforsvar. Utdanning og øvelser for mobiliserings- og territorialforsvaret var det som hadde høyeste prioritet.

I tiden frem mot slutten av 1990-tallet ble det for norske yrkesoffiserer ansett som riktigere og viktigere å tjenestegjøre ved avdelinger i Nord-Norge enn i FNs fredsbevarende operasjoner. En periode var det slik at de som eksempelvis hadde vært kompanisjef ved den norske bataljonen i Libanon ikke fikk dette godkjent som kvalifiserende tjeneste. En måtte derfor i tillegg tjenestegjøre som avdelingssjef i Nord-Norge, rekruttskole eller på repetisjonsøvelse for å få avdelingssjefstjenesten godkjent.⁴ FN-tjeneste hadde heller ikke noen høy stjerne i den danske forsvarsledelsen. Det ble nærmest ansett som å være ”ferie”, og var i hvert fall ikke noe som bidro til forfremmelse (Jakobsen, 2009, s. 7). Oberst Lars R. Møller fra Forsvarskommandoen i Danmark, påpeker imidlertid i ettertid at denne oppfatningen ble endret hos danske politikere og offiserer etter Danmarks bidrag til FN-styrken United Nations Transition Assistance Group (UNITAG) i Namibia i 1989-1990. Denne operasjonen bidro til en økt forståelse for nødvendigheten av at danske styrker ikke bare måtte ha evnen til å forsvare seg selv, men måtte utrustes for å kunne ta opp kampen om nødvendig.⁵ Torunn Laugen Haaland viser i sin avhandling fra 2008 at en tilsvarende holdningsendring i Norge først kom i siste halvdel av 1990-tallet, i forbindelse med engasjementet på Balkan (Haaland, 2008, s. 245).

Internasjonale operasjoner er nå en av hovedoppgavene til både det danske og det norske forsvaret. Mens deltagelse i internasjonale operasjoner frem til 1990-tallet var basert på frivillighet, anses slik deltagelse i dag for å være en vesentlig og nødvendig del av karrieren og tjenestemønsteret for de fleste yrkesoffiserer. Men som jeg vil vise, frivillighetsprinsippet står fortsatt sterkt i Norge, også etter at beordringsadgangen ble innført. I Danmark derimot har prinsippet om beordring til internasjonale operasjoner vært benyttet siden 1994.

⁴ Samtaler med oberst (p) Knut Jahr og oberstløytnant Erling Aarsæther mars 2010, Oslo

⁵ Samtale med oberst Lars R. Møller, 14. april 2010, København

Den kalde krigens slutt innebar nye trusselvurderinger. I Danmark ble dette gjenspeilet under behandlingen av ny lov om forsvarets formål oppgaver som ble vedtatt 8. des 1993. I loven i bemerkninger til lovforslaget heter det:

” Regjeringen er af den opfatelse, at der under nuværende omstændigheder ikke eksisterer nogen direkte militær trussel mod grunnlæggende danske sikkerhedspolitiske værdier, forstået som nationens eksistens, integritet og suverenitet (Forsvarsministeriet, 1993, s. 9).” Dette fikk konsekvenser for den videre innretningen av forsvaret i Danmark. I Norge forble det derimot fortsatt usikkerhet om hvilken trussel naboskapet til Russland utgjorde, og dette fortsatte å være dimensjonerende for omstillingen av det norske forsvaret (Børresen, Gjeseth, & Tamnes, 2004, s. 119).

Natos strategiske konsept fra 1991, med etablering av Natos hurtige reaksjonsstyrker, stilte nye krav til samtrening, varslings- og reaksjonsevne samt profesjonalitet for personellet og avdelingene, blant annet som følge av endret bruk av militærmakt i internasjonale operasjoner. Dette førte til endringer i Norges og Danmarks bidrag i FNs beredskapsstyrke, og opprettelse av øremerkede avdelinger for Nato. Styrkebidragene ble meldt inn i styrkeregistrene til både Natos hurtige reaksjonsstyrker - Immediate Reaction Force (IRF) og Rapid Reaction Force (RRF), og FNs Multinational Standby High Readiness Brigade (SHIRBRIG).

Den ”Danske Internationale Brigade” (DIB) og den norske Telemark bataljon (TMBN) er eksempler på avdelinger som ble etablert som et resultat av endringen. Avdelingene ble tidligere satt opp på ad-hoc basis med en majoritet av personell fra mobiliseringshæren mens i dag utgjøres stammen utgjøres av yrkesoffiserer og vervet personell.

Utviklingen fra den kalde krigens slutt og frem til i dag har paralleller, men også forskjeller når det gjelder tilpasning til endret bruk av militærmakt i internasjonale operasjoner. Generelt sett kan en si at begge land har dreid fra at det nasjonale forsvaret kun har vært et forsvarspolitisk instrument mot at forsvaret også er et sikkerhets- og utenrikspolitisk instrument.

1.2 Problemstillingen

Norske og danske yrkesoffiserers deltagelse i internasjonale operasjoner har utviklet seg fra å være basert på frivillighet til å bli basert på beordring. Denne endringen har funnet sted etter den kalde krigens slutt. I Danmark ble beordringsplikt til internasjonale operasjoner innført fra 1. januar 1994. Denne loven omfattet alt militært personell med unntak av de som reserverte seg fra mot å tjenestegjøre i internasjonale operasjoner, med de karrieremessige begrensninger det medførte.

I Norge har utviklingen vært mer gradvis. Lov om tjenestegjøring i internasjonale operasjoner, også kjent som Fredstjenesteloven, trådte i kraft 1. januar 1999. Denne gjaldt da for yrkesoffiserer som startet med rett og plikt til yrkestilsetning etter dette tidspunkt. Personell som tjenestegjorde ved avdelinger som var innmeldt i Natos hurtige reaksjonsstyrke (IRF), måtte tegne beredskapskontrakt. Fra 1. januar 2005, vel ti år etter Danmark, trådte loven som ga adgang til å beordre alle yrkesoffiserer i kraft. Beordringsadgangen skal kun nyttes dersom det ikke er tilstrekkelig antall frivillig personell. Det er på denne bakgrunn viktig og relevant å beskrive og analysere hvordan endringene for beordring av yrkesoffiserer i Norge og Danmark har blitt iverksatt og implementert, nettopp for å kunne forklare hvorfor utviklingen i landene på dette området har vært forskjellig. Problemstillingen for denne studien blir derfor:

”Hva kan forklare forskjellene i Norges og Danmarks utvikling?”

Jeg har valgt å undersøke denne endringen ut i fra tre perspektiv. Det er frivillighet og beordring, endringer i omgivelsene etter den kalde krigens slutt, dernest er det overgangen fra fredsbevarende operasjoner til fredsopprettende operasjoner. I nær tilknytning til dette, var det økt behov for klarere retningslinjer i forholdet mellom politikken, forsvaret som arbeidsgiver, fagorganisasjonen og personellet.

Problemstillingen tar for seg en politisk prosess. Slike prosesser kan i følge Baldersheim og Rose analyseres ut fra tre forhold (Baldersheim & Rose, 2005, s. 117): (1) klarhet i formålet, (2) ensartethet i praksis og (3) regelmessighet i gjennomføringen. Men dette er en temmelig statisk tilnærming. For bedre å få frem de dynamiske aspektene, har jeg valgt å anvende en modell utviklet av Fransesco Kjellberg når jeg skal undersøke de enkelte fasene av beslutningene om å innføre beordring. Kjellbergs modell vil bli tilpasset og anvendt som analytisk redskap på følgende faser: politikkens utforming, behandling og beslutning om lovvedtaket og implementering av vedtaket (Kjellberg & Reitan, 1995, s. 134). Der hensikten er henholdsvis å sortere funn og å analysere det empiriske materialet.

1.3 Eget bidrag sett i lys av annen relevant forskning

Etter den kalde krigen har endret bruk av militærmakt satt sitt preg på mye av forskningen om forsvarssektoren. Jeg vil her kort nevne noen nevne noen forskningsbidrag, som omhandler norsk og dansk sikkerhetspolitikk etter 1989. Hensikten er todelt, dels å vise hvilke analyser som har hatt en direkte bæring på min tilnærming, men også for å få frem hva min studie kan bidra med av ny innsikt.

Håkon Lunde Saxi har i sin masteroppgave gjennomført en detaljert sammenligning av norsk og dansk forsvarspolitik fra den kalde krigen og frem til 2008. Han påpeker at geopolitikk alene ikke kan forklare forskjellene i utviklingen i landenes forsvar, men at det også finnes forklaringer når det gjelder strategiskultur, militærkultur og ledelse. Saxi legger i sin analyse vekt på ulikheter når det gjelder endringsviljen hos politisk- og militær ledelse. Studien har vært et vesentlig for bakgrunn og tilnærmingen i arbeidet med denne oppgaven.

Forsvardepartementet (FD) og Hærens Transformasjonskommando (TRADOK) var oppdragsgivere for to komparative studier av forsvaret i Norge og Danmark i 2005. Disse var en del av grunnlagsmateriale for Forsvarsstudien 2007 (FS-07). Det ble avdekket vesentlige forskjeller med hensyn til ressursbruk knyttet til styrkeproduksjon. Studiene er graderte, og vil derfor kun nyttes for å understøtte åpne kilder.

Torunn Laugen Haaland har i sin doktorgradsavhandling forsket på ulike oppfatninger av det norske forsvarets rolle etter den kalde krigen. Den gir et godt innblikk i den norske offiserens oppfatning av seg selv og tegner et bilde av den norske militærkulturen, sett i forhold til samfunnsutviklingen og endret bruk av militærmakt. Avhandlingen har vært viktig bakgrunn for min studie.

Ida Marie Oma har i sin masteroppgave gjennomført en analyse av Stoltenberg II regjeringens avveininger når det gjelder forespørsel om norske militære bidrag til Afghanistan. Oppgaven berører spesifikt de ulike styrkebidragene i en avgrenset tidsperiode, men tar ikke for seg personellet avveininger. Likevel gir den et godt innblikk i politiske avveininger og det politiske nivået som en aktør.

Peter Viggo Jakobsen ved det danske Forsvarsakademiet gir i sin bok "Nordic Approaches to Peace Operations" en utfyllende beskrivelse av utviklingen i de nordiske landene. Han har tatt utgangspunkt i elleve kriterier for suksess i dagens fredsoperasjoner, og vurderer om landene oppfyller kravene til en ny nordisk modell. Det danske perspektivet utdypes ytterligere i en nyere rapport *Fra ferie til flagskib: Forsvaret og de internationale operationer* der formålet er:

"at beskrive denne transformationsproces, forklare hvorfor den fandt sted, og hvorfor den adskiller sig markant fra lignende processer i de øvrige europæiske lande og især de nordiske, som det danske forsvar på mange måder er direkte sammenligneligt med".

Gjennom begge disse bidragene gir Jakobsen et godt innblikk i endringsprosessen i det danske og de nordiske lands forsvar etter den kalde krigen. Sammenholdt med de øvrige nordiske landene, fremstilles danskene som dem som har tilpasset seg de nye endringene hurtigst og best når det gjelder tilpasningen til endringene i internasjonale operasjoner. Det etterlyses likevel en mer kritisk gjennomgang fra forfatterens side om konsekvensene disse endringene har hatt for beordring av personell i det danske forsvaret både nasjonalt og internasjonalt mangler.

Bertil Heurlin har i "Nationen eller Verden? De nordiske landes Forsvar i dag" samlet bidrag som gir en systematisk fremstilling og sammenligning av de nordiske landenes forsvar i dag. Hovedpoenget er at de nordiske landenes sikkerhets- og forsvarspolitikk er veldig forskjellig, tiltross for at de nordiske landene utenfra ofte blir sett på som en enhet. Bertil Heurlins kapittel om det nye danske forsvaret og Ståle Ulriksens analyse av brytningstiden i det norske forsvaret gir bakgrunn for utviklingen med vekt på perioden etter 11. sep 2001 og frem til 2005. De dekker et begrenset tidsrom i min studie, med gir et innblikk i noen av elementene i endringene.

Gorm Müller, har i sin masteroppgave fra 2008 gjennomført en komparativ studie av Forsvarets personelltjeneste (FPT) i Norge og Danmark. Studien gir et bilde på ulikheten med hensyn til disponering og beordring av offiserer i Norge og Danmark. Der man i Norge har et disponeringssystem som er basert på søknad og villighet, har man i Danmark et system som grunnleggende er basert på beordring. Han har foretatt en analyse av hvilket av systemene som er best egnet for strategisk kompetansestyring (Müller, 2008, s. 6). Beordring til internasjonal tjeneste er likevel ikke berørt i Müllers studie.

1.4 Forskningsdesign

I denne studien er det valgt et komparativt forskningsdesign. Selv om komparative studier favner over en rekke ulike former for sammenligninger, er antagelig den vanligste å se på to eller flere tilfeller som er svært like. Det motsatte, en sammenligning av tilfeller som avviker radikalt fra hverandre, er sjeldnere (Jacobsen, 2005, ss. 98-100). En slik tilnærming er heller ikke relevant for min problemstilling, nettopp fordi Norge og Danmark har mange sammenfallende trekk. Landene har en tilnærmet like stor befolkning og et forsvar som har utviklet seg fra et verneplikts- og mobiliseringsforsvar mot et stadig mer profesjonalisert innsatsforsvar. Denne utviklingen har imidlertid vært preget av både forskjeller og likheter. En komparativ tilnærming kan derfor sies å ha enkelte fordeler sammenlignet med en enkeltstående studie av endringene av beordringsplikten for norske yrkesoffiserer til internasjonale operasjoner. Det kunne vært tilstrekkelig å begrense analysen til et land. Jeg har ved en sammenligning, ønsket å se nærmere på hva som kan bidra til å forklare forskjellene i innføringen av beordringsplikt til internasjonale operasjoner, til tross for landenes fellestrekk.

Målet er at det gjennom en sammenligning av dette fenomenet i to land, også kan være innenriks- og utenrikspolitiske forhold og særegenheter som trer tydeligere frem. Dette vil igjen kunne gjøre det mulig å komme frem til en mer nyansert forklaring enn en analyse begrenset til ett land.

Ved å benytte en kvalitativ metode ønsker jeg å finne meninger og oppfatninger slik de kommer til uttrykk i skriftlige og muntlige kilder. En fordel ved en kvalitativ tilnærming sammenlignet med en kvantitativ tilnærming er nyanserikdommen i svarene. Dette gjelder også for intervjuer. I en samtale vil respondenten bestemme innfallsvinkel og du vil ha nærhet til fenomenet du undersøker (Jacobsen, 2005, ss. 125-136). En vesentlig ulempe som ikke skal skjules, er likevel at kvalitative undersøkelser er ressurskrevende. Svarene i et intervju inneholder mange nyanser, som ofte er springende i både historikk og temaer som tas opp. Dette kan komplisere arbeidet med å sammenstille, sortere og systematisere data. Nærhet og kjennskap til intervjuobjektet vil kunne utfordre graden av nøytralitet. I denne studien ble intervjuobjektene valgt ut av hensyn til hvilke aktører de representerer og tjenesteerfaring. Det er dermed ikke en randomisert gruppe.

Likevel har jeg lagt vekt på å få frem så mange divergerende synspunkter som mulig, nettopp for å vise bredden av oppfatninger og erfaringer. Ved å sammenstille deres svar med dokumentanalyse og tidligere forskning, har jeg kunnet gi et helhetlig bilde. De utvalgte intervjuobjektene har vært en kombinasjon av personer jeg kjenner fra tidligere tjeneste og personer jeg har møtt for første gang. Spesielt har samtale med personell fra det danske forsvaret, sammen med annet kildemateriale gitt innblikk og bedre innsikt i et system jeg har måtte observere fra utsiden og gjennom tekst.

Kilder

Studien er basert på tre type kilder: offentlige dokumenter som har blitt behandlet i regjeringene og nasjonalforsamlingene, annen forskning innenfor forsvars- og sikkerhetspolitikk og samtaler med personell med tilknytning til forsvaret i Norge og Danmark.

De offentlige dokumentene som har dannet bakgrunnen for oppgaven er Stortingsmeld nr 14 (1992-93) om "Beredskap for fred", Stortingsmelding nr 46 (1993-94) om "Bruk av norske styrker i utlandet" og Stortingsmelding nr 38 (1998-99) om "Tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner" i tillegg til lovene "Lov om tjenestegjøring i internasjonale operasjoner - Fredstjenesteloven" av 23. februar 1996 og "Lov om forsvarspersonell - Forsvarspersonelloven" av 2. juli 2004.

Tilsvarende har jeg fra dansk side forholdt meg til Forsvarskommisjonen fra 1988, Forsvarsforlikene fra 1989-2009, Folketingsbeslutningene om Forsvarets formål, oppgaver og organisasjon (L6), endringen i "Lov om personell i Forsvaret" av 8. desember 1993 (L5).

Beslutningsforslagene til Folketinget om bidrag til FNs styrker i Bosnia (B95) og etableringen av den danske internasjonale brigade (B1) er også en del av det empiriske materialet.

Det har utover dette vært foretatt samtaler med representanter fra forsvaret i Norge og Danmark som i kraft av tidligere og nåværende tjenestestilling har vært i befatning med problemstillingen på ulike tidspunkt og faser i prosessen. Disse representerer i all hovedsak de militære aktørene og fagorganisasjonene, med unntak av en representant fra Forsvardepartementet i Norge. Formålet med samtalene har vært å danne et mer helhetlig og nyansert bilde ved å sammenstille informasjonen fra samtalene med skriftlige kilder. Der særlig de offentlige dokumentene og annen forskning blitt trukket fram for å sortere teoretisk

virkelighet opp mot praktiske realiteter. Videre har annen forskning blitt trukket inn der hvor dette har vært relevant for å danne bakgrunn og forståelse for problemstillingen.

Innsamling av data

Data er blitt samlet inn gjennom søk i bibliotekdatabaser, internett og gjennom samtaler og intervju. De offentlige dokumentene er skrevet i samtiden, og en inneholder også en vurdering av fremtidens behov og utfordringer. Noe av det eldre datamaterialet før 1993-1994 har vært mer krevende å få tilgang til. Dette skyldes at i det var først dette først i dette tidsrommet at internett ble tatt i bruk i offentlige virksomhet. Det har derfor vært en særlig utfordring å fange opp debatten tidlig på 1990 tallet da mye av dette materialet ikke er lagt ut elektronisk.

Samtalene er gjennomført med personell som har hatt kjennskap til utviklingen i ulike faser i kraft av sine tjenestestillinger. På bakgrunn av at studiens problemstilling dekker en periode som går nær tjue år tilbake i tid, har det for intervjuobjektene vært vanskelig å huske detaljer og tidspunkt og rekkefølgen av hendelser blir blandet sammen. På grunn av den gradvise innføringen av beordring i Norge med flere prosesser, var dette noe som kom spesielt tydelig frem i samtalene med norsk personell. Forhold som er nært i tid huskes gjerne bedre enn det som ligger noe lengre tilbake. Dette ble av flere kompensert med at de hadde fremskaffet skriftlig kildemateriale, som ble stilt til disposisjon. Noe som kan forklare bakgrunnen for at noen av de muntlige kilder ikke er referert, men er oppført i kildelista. Videre har samtalene blitt foretatt på ulike tidspunkt i arbeidet med studien. Fordi jeg i arbeidet med studien har opparbeidet meg mer kunnskap og innsikt om problemstillingen kan dette ha påvirket min spørsmålsstilling.

Et annet forhold som må nevnes er at jeg har arbeidet i det norske forsvaret i nærmere 25 år. Derfor har jeg gjennom egne observasjoner, erfaringer og opplevelser et relativt nært forhold til temaet ut i fra norske forhold. Jeg har naturlig nok hatt større distanse til det danske forsvaret. Det kjenner jeg gjennom observasjoner fra møter, utvekslingsaktiviteter, samarbeid med danske kollegaer gjennom tjeneste ved internasjonale staber og fordypning gjennom denne studien.

Registrering av data

Det har blitt foretatt skriftlige notater og sammendrag av dokumenter og litteratur, for å sammenstille endringene. Når det gjelder intervjuene har dette vært delvis strukturerte samtaler. Intervjuobjektene fikk på forhånd tilsendt oversikt om oppgavens tittel, problemstilling, metode og aktuelle spørsmål og områder for samtalene. I noen tilfeller ble det konkret bedt om å få utdypet saksområder og praksis. Samtaleguider ligger vedlagt, og de gir en oversikt over temaene som har blitt tatt opp. Dataene er registrert i egne håndskrevne notater som i etterkant har blitt renskrevet. De fleste av samtalene, har etter samtykke, i tillegg blitt tatt opp som lydfiler.

Avgrensning og analyseenheter

Det er i dag adgang til å beordre norsk og dansk personell, det være seg vervet militært personell, offiserer og sivile, til internasjonale operasjoner. Danmark har et betydelig større innslag av vervede i sine styrker både hjemme og i operasjoner i utlandet. Jeg har derfor valgt å avgrense denne studien til primært å omfatte beordring av norske og danske yrkesoffiserer til internasjonale operasjoner, for å kunne sammenligne like enheter. Perioden som vil bli dekket er fra den kalde krigens slutt og frem til i dag. Analysen er avgrenset til behandling, beslutning, implementering til lovvedtakene om beordring til internasjonale operasjoner.

1.5 Oppgavens videre struktur

Hensikten med det neste kapittelet er å meisle ut studiens teoretiske innfallsvinkel og analysemodell. Dette vil gi den nødvendige bakgrunn for forståelse av hvilke faktorer som kan bidra til å forklare hvorfor forløpet i Norge og Danmark har vært forskjellig.

I kapittel 3 behandles det empiriske materiale. Dette vil bli gjort gjennom å redegjøre for begrepene frivillighet og beordring. Deretter vil operasjonene i Bosnia, Kosovo og Afghanistan bli brukt for å beskrive endringene i omgivelsen og utviklingen fra fredsbevarende til fredsopprettende operasjoner. I denne fremstillingen vil likheter og forskjeller i den norske og danske tilpasningen til internasjonale operasjoner fremkomme.

I kapittel 4 vil det empiriske materialet analyseres. Dette vil bli tolket med utgangspunkt i teoretiske innfallsvinkel og analysemodell som er legges til grunn i kapittel 2. Avslutningsvis i kapittel 5, vil mine funn bli oppsummert. Her vil jeg vende tilbake til den analytiske

innfallsvinkelen for å se i hvilken grad det har virket klargjørende. Det vil bli foretatt en vurdering av holdbarhet og forklaringskraft opp mot slutninger og hvilke spørsmål som ble mangelfullt dekket.

2 Teoretisk innfallsvinkel og analysemodell

2.1 Innledning

Offentlig politikk tar ofte for seg statlig, fylkeskommunal eller kommunal forvaltning. Forsvaret må som en offentlig statlig etat forholde seg til de politiske rammebetingelsen, men er også en aktør i den politiske prosessen. Min tilnærming er eklektisk. Jeg vil anvende noen sentrale begreper utviklet for å analysere offentlig politikk, dels fordi de vil bidra til å rette fokus mot det problematiske ved beslutnings- og implementeringsprosessene. Målet er derfor ikke å foreta en selvstendig teori- eller modellutvikling. Snarere er det slik at teoribruken er styrt av praktiske hensyn, og dels brukes begrepene fordi de gjør det lettere å sortere det empiriske materiale ut fra relevans. Slik kan analysen danne grunnlaget for teoretisering om politikken innhold og politiske prosesser gjennom en sammenligning av et fenomen innenfor en sektor og av to land over tid.

I studiet av offentlig politikk er hensikten for det første å gå nærmere inn i drivkrefter som har ligget bak beslutningene og som dermed har formet vedtakene. For det andre er hensikten å komme inn på hvilke elementer som kan forklare valgt policy og analyserer en spesifikk problemstilling mer inngående (Baldersheim & Rose, 2005, s. 119). Eksempler på studier av krysningspunktet mellom offentlig politikk og forsvaret, kan være analyser som tar for seg innenrikspolitiske motiver for lokalisering av militære baser og installasjoner, eller statlig støtte til forsvarsrelatert forskning.

Denne studiens griper inne i flere ulike områder innenfor offentlig politikk, men hovedvekten vil omhandle forandringer i de politiske rammebetingelsene og hvordan det kan ha påvirket utformingen og endringen av et personellpolitisk vedtak. Som for andre type lovendringer var det i forkant av lovene en rekke forarbeid der det var behov for å kartlegge mulige konsekvenser av de nye lovene. Kjellberg og Reitan har beskrevet nettopp problemet med å definere og å avgrense de ulike fasene i utformingen av et lovforslag, og har utviklet en modell der dette er beskrevet. Den beskriver de ulike fasene forut for et vedtak til implementering (Kjellberg & Reitan, 1995, s. 134). Derfor er den blitt brukt i analysen av de ulike dokumenter, sett opp mot fasene som analyseres.

Andre som har utviklet en analytisk modell for iverksettingsprosessen er Van Meter og Van Horn. Denne modellen søker å fange opp aktørenes rolle, kommunikasjonen og sosiale, økonomiske og politiske forhold som omgir prosessen (Kjellberg & Reitan, 1995, s. 144). Der Kjellberg og Reitans fasemodell er en formalistisk fremstilling av de ulike fasene i forbindelse med et vedtak, er Van Meter og Van Horns modell en mer dynamisk tilnærming til selve iverksettingsprosessen etter at vedtaket er fattet. Derfor vil Van Meter og Van Horns modell for iverksettingsprosessen (se figur 1), vil i så måte kunne være et nyttig verktøy å henholdsvis å sortere funn og å analysere det empiriske materiale. En tilpasning av Kjellbergs og Reitans fasemodell sammen med elementer fra Van Meter og Van Horns modell, vil på den måten kunne bidra til å styrke forklaringskraften i analysen.

Før jeg går mer i detalj, og beskriver disse modellene, vil jeg først redegjøre kort for hva som legges i politikkenes innhold og prosesser, for deretter å knytte dette til modellene.

2.2 Politikkenes innhold og prosesser

Politikkens innhold og prosesser kan ses på som et resultat av de rammebetingelser og handlingsrommet som den opererer innenfor. Da begge begrepene er vesentlige for resten av drøftingen vil jeg gi en kort forklaring.

Rammebetingelser kan være indre forhold innen en sektor eller stat. Det kan også være ytre forhold mellom stater eller organisasjoner i internasjonal politikk. De ulike rammebetingelsene vil i varierende grad være med på å skape det handlingsrommet som politikken kan utvikles og formes innenfor. Verken indre eller ytre forhold som en stat påvirkes av er statiske. Politikken vil utvikles i dette spenningsfeltet, der ulike hensyn er under kontinuerlig press og vurdering.

Fordi analysen avgrenses til den politiske prosessen knyttet til vedtaket og gjennomføringen av beordring, er det nødvendig å forklare prosessbegrepet nærmere. Den politiske prosessen er i dette tilfelle knyttet til både innen- og utenrikspolitiske forhold som har påvirket på utformingen, innføringen og gjennomføringen av vedtaket.

Etter hvert som politikkenes innhold forandres, vil dette også påvirke iverksettingsprosessen. Et eksempel er forholdene under den kalde krigen med verneplikts- og mobiliseringsforsvaret. Det var enklere å få gjennomslag for beslutninger fordi de politisk sett var ukontroversielle for det store flertallet både i Forsvaret og i befolkningen. På samme måte har endringene politikkenes innhold relatert til denne studiens problemstilling, også påvirket de politiske prosessene.

De politiske prosessene vil bli påvirket av endringer i saksområdet. I tillegg er det en rekke eksempler på hvordan problemer som i snever forstand ikke har noe med forsvars- og sikkerhetspolitikk å gjøre, likevel kan ha stor gjennomslagskraft. Et kjent trekk ved både norsk og dansk forsvarsdebatt er hvordan distriktpolitiske hensyn kan påvirke prosessen i utformingen av forsvarspolitikken. Dette kommer særlig sterkt til overflaten i forarbeid og behandling av langtidsmeldinger og forsvarsforlik når det vurderes nedleggelser av baser, noe som igjen vil kunne berøre arbeidsplasser i en kommune. Et annet eksempel var Stortingets beslutning om å opprettholde motortorpedo båtene (MTB) i Sjøforsvaret. Der ble industripolitiske forhold ble tillagt stor vekt, og hensynet til blant annet norske verfts- og forsvarsindustri, herunder spisskompetanse og fagmiljø, ved Umoe Mandal ble tillagt større vekt enn forsvarssjefens fagmilitære råd om nedleggelse av MTBene.

Politiske prosesser forgår på ulike nivå, det være seg innenfor kommune, fylke og stat eller mellom stater. Det vil ofte være kjøpslåing mellom politiske partier og interessegrupper. Eksempelvis vil regjeringen, nasjonalforsamlingen, forsvaret og fagorganisasjonene være hovedaktører i utformingen av forsvarspolitiske vedtak. Hvem som deltar har mye å si for vedtakets legitimitet. Legitimiteten vil påvirkes av politiske, etiske og juridisk forhold. Hvis disse ikke er tilgodesett, vil legitimiteten undergraves. For å kunne kartlegge hvorvidt aktørene opplever om disse aspektene er tilgodesett, er det nødvendig å se på diskusjonene og prosessene rundt et vedtak (Kjellberg & Reitan, 1995, s. 143).

2.3 Kjellberg og Reitans fasemodell og Van Meter og Van Horns modell

Jeg vil først gi en beskrivelse av de ulike fasene i Kjellberg og Reitans fasemodell før jeg presenterer Van Meter og Van Horns inndeling av iverksettingsprosessen.

Fasene knyttet til lovvedtaket vil bli analysert opp mot perspektivene frivillighet og beordring, endringene i omgivelsene og overgangen fra fredsbevarende til fredsopprettende operasjoner, og hvordan dette forholder seg til mitt materiale. Klarhet i målsetningene og praksis er viktige rettesnorer. Da formålet ikke er teoritestning, er modellen blitt tilpasset ved at det fokuseres på de fire fasene som er mest relevante for problemstillingen, politikken utforming, beslutning om lovvedtaket, gjennomføring av vedtaket og sammenstilling av erfaring. Fasene er her gjengitt med noen aktuelle innfallsvinkler til det empiriske materiale. (Kjellberg & Reitan, 1995, s. 134).

I Van Meter og Van Horns modell vektlegger også trekk ved aktørene aktørenes rolle knyttet til et vedtak. Nettopp derfor er det valgt å vurdere de mest sentrale aktørenes rolle, politikerne, forsvaret og fagorganisasjonene opp mot de tre utvalgte perspektivene. Hensikten med å utvide Kjellberg og Reitans fasemodell sammen med Van Meter og Van Horns modell er fordi dette vil kunne øke forklaringskraften av analysen.

Fase 1 - Politikken utforming

Forut for et lovvedtak vil det gjerne foregå mange parallelle prosesser. Formålet vil først og fremst være å kartlegge mulige konsekvenser av vedtaket, både politiske, juridiske og etiske. For et vedtak som omhandler forsvaret, som i dette tilfelle, vil det fra politisk hold være både innen- og utenrikspolitiske forhold som måtte tas med i vurderingene. Juridisk vil det kunne være behov for å avklare grensesnittet opp mot eksisterende lovgiving. Forsvarsdepartementet (FD) eller Forsvarsministeriet kan som et eksempel be om en betenkning eller uttalelse fra både eksterne og interne juridiske eksperter. Dette kan da være forhold som det må tas hensyn til den videre prosessen. Etiske forhold som må tas med i en utredning eller melding, kan være hvordan de berørte aktørene og samfunnet vil oppfatte behovet for en lovgiving, sett opp mot normer, verdier og tradisjon. Eksempel på dokumenter som blir utarbeidet i denne fasen er Stortingsmeldinger i Norge og "Aftale om forsvarets ordning – Forsvarsforlig" i Danmark. I behandlingen av et lovforslag vil sentrale aktører som forsvaret og fagorganisasjonene komme med sine innspill. Gjennom å anvende et aktørperspektiv, vil elementer Van Meter og Van Horn bli analysert. Det kan være trekk ved aktørene; politisk, forsvaret og fagorganisasjonene og samspill mellom disse som vil bli omhandlet.

Fase 2 - Beslutning om tiltaket gjennom et lovvedtaket

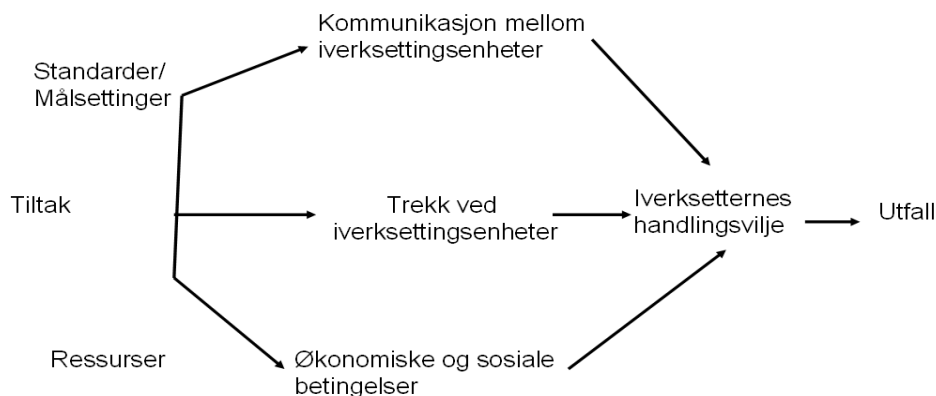
I denne fasen vil behandlingen av lovforslagene og beslutningen om lovvedtakene bli analysert. I tillegg vil det være relevant å analysere innspill og uttalelser fra aktørene, fra politikere, forsvaret og fagorganisasjonene. Andre forhold som kan ha spilt inn i denne fasen er den politiske sammensetningen i nasjonalforsamling, regjering på tidspunktet vedtakene ble fattet. Det kan ha hatt betydning om det var en ren flertallsregjering eller en koalisjonsregjering. Sammensetningen i Forsvarskomiteen på Stortinget og Forsvarsudvalget i Folketinget vil tre frem under behandlingen av lovforslagene. Det er i denne fasen som i forrige, på denne måten jeg vil velge å anvende elementer fra Van Meter og Van Horn.

Fase 3 – Gjennomføring i praksis og resultat av vedtaket

Først etter et vedtak er fattet og trådt i kraft kan det sies noe om resultatet av vedtaket. I denne fasen vil det tas utgangspunkt i frivillighet og beordring, endringer i rammebetingelser og fredsopprettende operasjoner. Det vil bli med utgangspunkt i disse tre perspektivene analyseres hvordan det kan ha påvirket gjennomføring av lovvedtaket i praksis.

Fase 4 - Sammenstilling av erfaring

I denne fasen vil analysen av de tre perspektivene frivillighet og beordring, endringer i omgivelsen og fredsbevarende og fredsopprettende operasjoner bli sammenstilt til en helhetlig vurdering av landenes utvikling. I tillegg vil Kjellberg og Reitans fasemodell med en analyse med vekt på trekk ved aktørene og deres rolle. Formålet er som det fremgår av modellen (se figur 1) å fange opp et mer helhetlig bilde av aktørenes rolle og samspillet mellom dem (Kjellberg & Reitan, 1995, s. 144). Ved å nytte denne teoretiske innfallsvinkelen har aktørenes rolle og funksjon i politikkens utforming og behandlingen av lovvedtaket blitt synligere. Dette kan bidra til å gi analysen større forklaringskraft.



Figur 1: Van Meter og Van Horns modell av iverksettingsprosessen (Kjellberg & Reitan, 1995, s. 143)

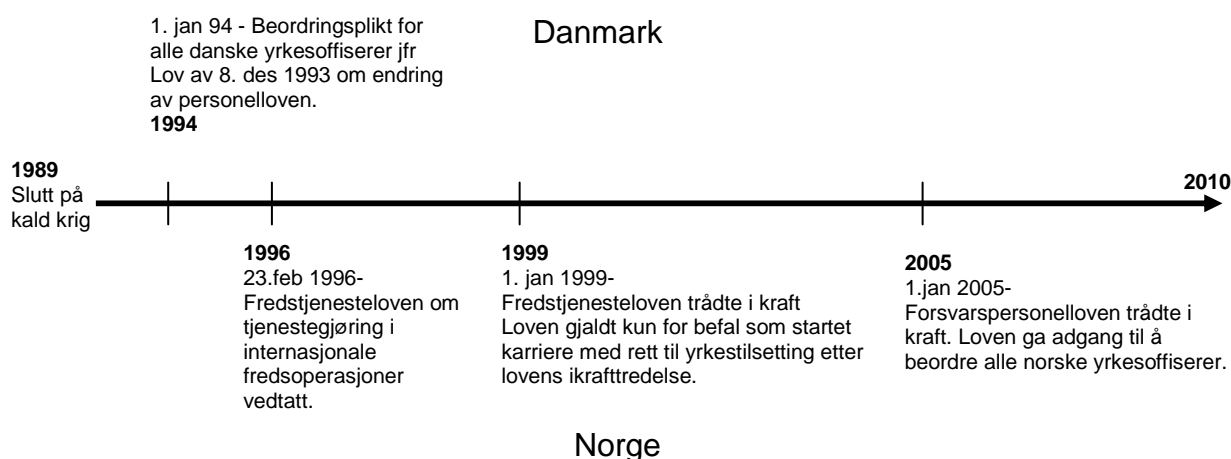
2.4 Vurdering av teoretisk innfallsvinkel

Selv om kategoriseringen i ulike faser ovenfor kan virke unødig findelt ved første øyekast, er egentlig målsetningen ganske enkel. Den er i tråd med Thomas Dyes definisjon av studiet av offentlig politikk der han sier: "Studiet av offentlig politikk er å finne ut hva det offentlige gjør, hvorfor det gjør det, og hvilken forskjell det gjør." (Kjellberg & Reitan, 1995, s. 13). Normalt er fordelene med studiet av offentlig politikk at kildene er åpne, i motsetning til det som ofte er tilfelle for forsvaret. Det som skiller forsvaret fra annen offentlig virksomhet er behovet for skjerming av informasjon av sikkerhetsmessige grunner og taushetsplikt. Forsvaret kan dermed oppfattes som en lukket og hierarkisk organisasjon. Dette er forhold som kan være med på å påvirke prosessen rundt vedtak som omhandler bruk av militære styrker. Videre kan dette gjøre det utfordrende for dem som ikke har erfaring fra forsvarssektoren å forstå både språket, innholdet og rammebetingelsene som forsvaret må forholde seg til.

3 Fra fredsbevarende frivillighet til fredsoppbyggende beordring

I dette kapittelet vil det bli redegjort for frivillighet og beordring, dernest vil operasjonene i Bosnia, Kosovo og Afghanistan bli anvendt for å beskrive endringene i omgivelsene og utviklingen fra fredsbevarende operasjoner.

Bakgrunnen og begrunnelsen for deltagelse i internasjonale operasjoner var tilnærmet likt i Norge og Danmark. Yrkesoffiserer hadde gjennom flere tiår deltatt i internasjonale operasjoner, der praksisen har vært at den enkelte er blitt beordret etter først å ha gitt et samtykke om frivillighet i hvert enkelt tilfelle. Derimot har forløpet i de to landene vært forskjellig fra det danske Folketinget vedtok endringer i lov om forsvarets personell om beordringsplikt for danske yrkesoffiserer fra 1. januar 1994 (Lov om ændring af forsvarets personel, 1993).



Figur 2 – Tidslinjal - Lover

3.1 Frivillighet og beordring

Frivillighet og beordring er to begrep som har vært sentrale i spørsmålet om tjenestegjøring for yrkesoffiserer i internasjonale operasjoner. Beordring er et begrep som gjerne vekker flere negative og enn positive assosiasjoner. Slik sett befinner det seg i den andre enden av skalaen enn frivillighet, og disse kan sees på som ytterpunkter. Det i seg selv har gitt grobunn for debatten om begrepenes innhold, riktighet og viktighet. For personell som jobber i forsvaret er dette en del av hverdagen fordi forsvaret er et system og en organisasjon der noe av de mest grunnleggende prinsippene nettopp er beordring og plikt.

Derfor skulle man kanskje tro at spørsmålet om frivillighet ikke var noe tema, verken blant politikerne, forsvaret og i fagorganisasjonene. Frivillighet er normalt et begrep som vekker positive assosiasjoner. Det appellerer til individets frie vilje og rettigheter og ikke noe som er påtvunget. Frivillighet og dugnadsånd er noe som ligger rotfestet i norsk og dansk kulturarv. Og i

god norsk og dansk fredstradisjon ga spørsmålet om frivillighet til deltagelse i FNs fredsbevarende operasjoner god gjenklang. Det har gjenspeilet seg gjennom deltagelse i ulike FN operasjoner. Nordmenn og dansker har vært med siden etableringen av observatørmisjonen i Midtøsten United Nations Truce Supervision Organisation (UNTSO) i 1948, og den dansk-norske bataljonen på Gaza som en del av FNs første fredsbevarende operasjon fra 1956 (UNEF I) (Jakobsen, 2006, s. 14). Deltagelse i FNs beredskapsstyrke og deltagelse i operasjonene, var i utgangspunktet basert på beordring etter frivillighet.

Historisk vises det til at spørsmålet om frivillighet på 1960-tallet ble debattert i Norge under behandling av Stortingsproposisjonen nr 39 (1962-1963). Denne proposisjonen omhandlet økning av Norge bidrag til FNs vaktstyrker i Kongo tidlig på 1960-tallet. Et av punktene gjaldt beordring av personell. Her ble følgende forhold vektlagt:

”Av hensyn til en sikker gjennomføring av dette oppdrag, og for å kunne etterkomme anmodninger om bidrag til FNs vaktstyrker ber Forsvarsdepartementet om fullmakt til å beordre befal og vernepliktige mannskaper til tjeneste i FN-aksjoner, dersom tilgangen på kvalifiserte frivillige ikke er tilstrekkelig” (St. prp. nr 39 (1962-63), s. 2).

Vel ett år senere, i januar 1964, var spørsmålet om beordring og frivillighet igjen opp i Stortinget i forbindelse med etablering av FNs felles nordiske beredskapsstyrke (St. prp. nr 61 (1963-1964)). Her ble det i innstillingen fra forsvarskomiteen vist til at praksis for oppsetning av styrkene i Danmark og Sverige var basert på frivillighet, og at det samme prinsippet måtte være gjeldende for norske styrker (Innst. S. nr. 248 (1963-64), s. 68). Dette ble en sedvane og var det rådende prinsipp i både Norge og Danmark frem til begynnelsen og midten av 1990-tallet.

Den kalde krigens slutt og Natos strategiske konsept fra 1991 innledet en periode med omstilling i både det norske og det danske Forsvaret. Dette medførte til at alle alliansemedlemmene måtte justere sine styrkemål og oppgaver for anvendelse av militære styrker, både nasjonalt og internasjonalt. Tildiger, under den kalde krigen bidro ikke Nato som allianse med militære bidrag i fredsoperasjoner utenfor medlemslandenes territorium slik det er definert i Natopaktens artikkel VI., såkalt ”out-of-area-operations”.

Det var også et ønske og behov om å delta for å støtte opp om Natos nye linje som gikk i retning mer kollektiv sikkerhet fremfor kollektivt forsvar. Da de geopolitiske endringene var mindre dramatiske i nord enn ellers i Europa, ble forsvarsplanleggingen fortsatt dimensjonert ut i fra en trussel fra øst. Samtidig hadde Norge et økende engasjement i internasjonale operasjoner på 1990-tallet (Børresen, et al., 2004, s. 119). Men i liten grad ble bidragene til internasjonale

operasjoner sett på som en del av forswarets daglige styrkestruktur, verken når det gjaldt personell eller materiell.

Før 1989 var Natos rolle primært å bidra til kollektivt forsvar av medlemslandenes territorium, og å demme opp for trusselen fra Warszawapakten. Utviklingen i Europa etter den kalde krigens slutt og da i særdeleshet konfliktene på Balkan forklarer i stor grad hvorfor behovet for en lovregulering av beordringsadgangen til internasjonale operasjoner meldte seg.

Frivillighetsprinsippet ble derfor satt under press, da norsk og dansk deltagelse i internasjonale operasjoner endret karakter fra tradisjonelle fredsbevarende operasjonene til et større innslag av fredsopprettende operasjoner på Balkan fra begynnelsen og utover 1990-tallet.⁶

Debatten i Danmark og Norge rundt spørsmålet om beordring av yrkesoffiserer til internasjonale operasjoner ble påvirket av endringer i omgivelsene. Dette satte i gang en prosess der det fra de politiske myndighetene meldte seg et behov for å klargjøre de juridiske rammevilkårene for disponering av yrkesoffiserer utenfor landenes grenser.

Det har fra politikernes side blitt argumentert for at en beordringsadgang gir de politiske myndigheter bedre styring med hvilke maktmidler de faktisk har til rådighet. Det gir også en forutsigbarhet, og som tidligere generalinspektør for Hæren uttrykte, blir det også enklere å komponere avdelinger og ivareta forpliktelsene overfor Nato.⁷

Blant danske politikere ble spørsmålet om beordring til internasjonale operasjoner aktuelt i forbindelse med at danske militære styrker skulle stilles til rådighet for FN kampstyrker til Bosnia i 1992 (beslutningsforslag B95). Det var uenighet om styrkene kunne beordres og om beordring var en inngripen i arbeidsforholdet og at arbeidstagerne ble fratatt sine rettigheter (Forsvarsudvalget, 1991-92). Flertallets innstilling til denne folketingsbeslutningen (B95) ble at styrkene skulle sendes ut på frivillig grunnlag, men at de skulle oppsettes og utrustes slik at det ble oppnådd størst mulig grad av profesjonalisme og ivaretagelse av personellens sikkerhet (Forsvarsudvalget, 1991-92).⁸

⁶ Fredsbevarende operasjoner legitimeres under FN-paktens kapittel VI (fredelig bileggelse av tvister) og krever samtykke fra konfliktens parter før de kan iverksettes. Fredsopprettende operasjoner er operasjoner med mandat i FN-paktens kapittel VII og krever ikke samtykke fra partene for å iverksettes. Fredsopprettende operasjoner vil ofte innebære strid mot regulære eller irregulære styrker (Forsvarsstaben, 2007, s. 25).

⁷ Samtale med generalmajor (p) Roar J. Haugen, 7. mai 2010, Oslo

⁸ Flertallet besto av Sosialdemokratiet, Venstre, Det Konservative Folkeparti, Centrum-Demokraterne og Kridteligt Folkeparti

Et mindretall fra Socialistisk Folkeparti fremholdt:

”Den foreliggende aktionen i Bosnien er så ugjennomskelig og så farlig for deltagerne, at det må være udelukket at tvangsudskrive personell, der da de begynte deres arbejde i forsvaret ikke havde den ringeste mulighet for at forestille seg, at det kunne innebære udsendelse til kampstyrker i Bosnien (Forsvarsudvalget, 1991-92).”

I samme betenkning ble regjeringen oppfordret til å fremlegge retningslinjer for fremtidig deltagelse i internasjonale operasjoner. Det ble også diskutert utfordringer og skjerpede krav som ble stilt til personell som skulle tjenestegjøre i en fredsopprettende i forhold til en mer tradisjonell fredsbevarende operasjon.

”Forsvarsforliket -Aftale om Forsvarets ordning 1993-1994” ble inngått mellom Socialdemokratiet, Det Konservative Folkeparti, Venstre, Det Radikale Venstre, Kristelig Folkeparti og Centrumsdemokraterne i november 1992, og med dette forliket fortsatte arbeidet med den videre omstrukturering av det danske forsvaret. Som det står videre står var oppfttelsen dom lå til grunn for avtalen at:

”dansk område ikke længere stod overfor en veldefineret trussel, at varslingstiden for et eventuelt angrep på Danmark var væsentlig forøget, og at risikoen for en umiddelbar invasion af dansk område i tilfælde af en europeisk storkonflikt var nærmest forsvundet (Hærens Officerskole, 2006).”

Dette var med på å danne grunnlaget for lovforslagene som ble fremsatt i Folketinget høsten 1993 om: ny lov for forsvarets oppgaver, formål og organisasjon (L5), endringer i lov om forsvarets personell (L6) og beslutningsforslaget om etableringen av den danske internasjonale brigade. Dette var tre forhold som bidro til et ønske om å tilpasse og dreie forsvaret i større grad mot deltagelse i internasjonale operasjoner. De to lovforslagene om henholdsvis ny lov om Forsvarets oppgaver og formål (L5), endringer til lov om forsvarets personell (L6) og beslutningsforslaget om etableringen av den danske internasjonale brigade (B1) ble fremsatt og behandlet samlet i Folketinget.

Innføring av beordringsplikt for danske yrkesoffiserer ble var en del av forslaget om endringer til lov om forsvarets personell. Under behandlingen var det debatt om frivillighet og beordring, hvor det ble vist til at flertall i Folketinget året før (1992) hadde besluttet at deltagelsen i FN styrkene i Bosnia skulle baseres på frivillighet. Lovforslaget (L6) om endring til lov om Forsvarets personell ble vedtatt med 115 mot 10 stemmer, og trådte i kraft 1. februar 1994. Dette innebar innføring av beordringsplikt til internasjonale operasjoner for alle yrkesoffiserer i

Danmark. Unntaket var de 5 prosent som reserverte seg mot å bli beordret til den type tjeneste (Jakobsen, 2009). Jakobsen fremholder videre at endringene i loven generelt ble god mottatt blant danske offiserer. Dette var også en oppfatning som ble delt av flertallet av dansk personell som jeg har intervjuet.⁹ For de som reserverte seg mot beordring til internasjonale operasjoner fikk dette karrieremessige konsekvenser med tanke på senere forfremmelser.

Lovforslaget (L6) som innebar en obligatorisk beordringsplikt ble også støttet av de danske fagforeningene. Det ble heller ikke i samtalen med representanter for Hovedorganisationen for Danske Officerer, gitt inntrykk av at dette var et kontroversielt forslag.¹⁰

I Norge la St.meld nr 14 (1992-92) om beredskap for fred og St.meld.nr 46 (1993-94) om bruk av norske styrker i utlandet, rammer for den videre utviklingen. Det var ikke foretatt noen særskilt gjennomgang av Norges militære internasjonale engasjement siden 1960-tallet. Hensikten med St. meld. nr 14, var derfor å foreta en bred gjennomgang av den videre innretningen for Norges fremtidige rolle (St. meld. nr 14 (1992-93)). I meldingen ble det foreslått en betydelig økning i Norges styrkebidrag, uten at dette ble satt inn i en helhetlig kontekst når det gjaldt styrkenes sammensetning personell og materiellmessig (St. meld. nr 14 (1992-93)). Det meste av materiellet ble tatt fra mobiliseringsavdelinger. Tilsvarende ble personelloppsetningene basert på rekruttering av personell fra mobiliseringshæren, og om lag 15-20 prosent yrkesoffiserer. Den rådende oppfatning hadde vært at de ordningene som var etablert for å rekruttere personell til FN-bataljonen i Libanon og avdelingene på Balkan hadde fungert tilfredsstillende. De tidligere drøftingene om frivillighet og beordring fra 1960-tallet, ble brakt frem igjen. I tillegg så ble det i St. meld. nr 14 vist til de juridiske betenkningene som Forsvardepartementet hadde innhentet. Tolkningen av hjemmelsgrunnlaget for beordring til internasjonale fredsoperasjoner i FN regi viste seg å være uklart. For yrkesoffiserer gjaldt "Tjenestereglementet for Forsvaret" hvor det var særregler for beordring til FN-tjeneste. Dette innebar at beordring av yrkesoffiserer skulle foretas på grunnlag av søknad/villighet. Og det står videre at: "Det er fra Regjeringens side i dagens situasjon ikke aktuelt å fravike prinsippet om frivillighet ved å beordre personell til deltagelse i freds- og tvangsoperasjoner (St. meld. nr 14 (1992-93), s. 31)."

Stortingsmelding nr 46 tok dette et steg videre, og inkluderte en vurdering av engasjement i regi av Nato. Det var regjeringens oppfatning at Norge har gode forutsetninger for å delta i tradisjonelle fredsbevarende operasjoner og at deltagelse i fredsopprettende operasjoner burde

⁹ Samtaler med dansk personell, 14. – 16. april 2010, København

¹⁰ Samtale med Hovedorganisationen for Danske Officerer, 16. april 2010, København

begrenses til støtteavdelinger. Når det gjaldt personell fremgikk det at det måtte gis adgang til å beordre yrkesbefal til tjeneste i utlandet også utenfor Nato for å sikre at Norge oppfylte sine forpliktelser. Det er her tatt inn at en beordringsadgang kun ville gjelde for de som fikk yrkestilsetning etter at loven trådte i kraft, og at allerede yrkestilsatte meldte seg frivillig gjennom å underskrive kontrakt (St. meld. nr 46 (1993-94), ss. 35-36).

Forholdene rundt frivillighet og beordring av norske offiserer fra St. meld nr 14 og St. meld nr 46, ble senere tatt inn i arbeidet med utarbeidelse av Fredstjenesteloven om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner fra 1996 (Innst. O. nr 33. (1995-96)). Dette lovforslaget ble begrunnet med behovet for å sikre norske myndigheter et bedre planleggingsgrunnlag ved beslutninger om deltagelse i internasjonale operasjoner, og en avveining mellom Norges internasjonale forpliktelser og hensynet til den enkelte. Det stadfestes at: "Lovforslagets hovedprinsipp er at tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner skal baseres på frivillighet fra den enkelte (Innst. O. nr 33. (1995-96))."

Fra norsk side var det som tidligere nevnt ulike synspunkter på verdien av å delta i internasjonale operasjoner. Denne vurderingen underbygges av ulike oppfatninger i Forsvarsdepartementet og fra forsvarets side. Argumentet fra Forsvarets side var at ambisjonene fra politisk hold var for store i forhold til nasjonale oppgaver og tilgangen på kvalifisert personell. På samme tid ble det fra enkelte i forsvarets ledelse fortsatt hevdet at internasjonal militær deltagelse ikke kunne være like kompetansegivende som øvelser og trening for det nasjonale forsvar (Børresen, et al., 2004, s. 229). Flesteparten av norske yrkesoffiser var fortsatt mest opptatt av å drive utdanning, øvelser og trening for invasjonforsvaret. Her viser mitt materiale noen divergerende synspunkter. Under et seminar om "FN, frivillighet og fremtiden" i regi av fagorganisasjonene Befalets fellesorganisasjon og Norges offisersforbund i november 1995, sier daværende kommandør i sjøforsvaret Per Ottesen:

"En lovhjemmel som sikret muligheten for beordring, i hvert fall for befal og vervede, ville for arbeidsgiver være den beste garanti for å kunne dekke alle oppdrag, dersom vi ikke lykkes i å få tilstrekkelig, kvalifisert og oppøvd personell ved frivillighet og inngåelse av kontrakter (Ottesen, 1995)".

Oberst Tor Sandli sa på samme konferanse, basert på luftforsvarets erfaringer fra Bosnia at det var behov for beordringsmyndighet. Hvor han videre fremholdt at: "I Luftforsvarets ledelse er vi også betenkte over at det foreliggende lovforslag kun legger opp til beordringsplikt for nyutdannet personell. Det skaper usikkerhet i plangrunnlaget. For flygernes del vil det ta 4-5 år fra en lov om beordringsplikt vedtas til den begynner å få nytteeffekt (Sandli, 1995).

Fra Hærens side foreligger det ikke noe tilsvarende kildemateriale fra denne konferansen. I samtale med tidligere Generalinspektør for Hæren, generalmajor (p) Roar J. Haugen ble det fortalt at dette var spørsmål som hovedsakelig ble behandlet i personellstaben i Forsvarets overkommando, og at det ikke var noe særlig organisert debatt om lovforslaget i Hæren.¹¹

Fra fagforeningene sin side sto Norges offisersforbund (NOF) og Befalets fellesorganisasjon (BFO) samlet i sin argumentasjon. Som det står i innstillingen til lovforslaget var de sterkt i mot muligheten for å beordre yrkesoffiserer til tjeneste i internasjonale operasjoner. I samtale med forbundsleder Peter Andre Moe fra NOF understreket han at frivillighetsprinsippet var viktig å fastholde for og sikre at personellet som deltok i internasjonale operasjoner var godt motiverte og dyktige.¹² I tillegg er praktisering av frivillighet ment å sikre en byrdefordeling og fordele belastningen ved tjeneste i internasjonale operasjoner på en større andel av offiserskorpset. Krigsskole utdannende offiserers Landsforening var positive til forslaget om at det ble gitt en lovhjemmel som åpnet for beordringsadgang (KOL).¹³ Det divergerende synet mellom de norske fagorganisasjonen gjenspeiles også i senere behandlinger om beordring til internasjonale operasjoner.

Denne redegjørelsen har vist at aktørene i Norge og Danmark inntok forskjellige roller i utformingen av politikken. Begge land hadde hatt lange tradisjoner for at deltagelse til internasjonale operasjoner skulle være basert på frivillighet. Fra danske politikere har det vært fremført en mer tydelig og klar argumentasjon og kommunikasjon. Politikerne og fagorganisasjonene var pådrivere. Petersen nyanserer Jakobsen sin fremstilling når det gjaldt det danske forsvaret, påpeker at holdning fra forsvarets side var noe mer avventende (Petersen, 2008, s. 8). Rammene var satt på et tidligere stadium, og prosessen gikk hurtigere. I Norge derimot har utformingen av politikken på dette området vært preget av en dobbelhet i argumentasjon og kommunikasjon. Der internasjonale forpliktelser har blitt veid opp mot individets hensyn, og nasjonale oppgaver opp mot de internasjonale. Dette har også gitt aktørene større spillerom til å komme med innspill, som har gjort at prosessen har vært mer trinnvis.

¹¹ Samtale med generalmajor (p) Roar J. Haugen, 7. mai 2010, Oslo

¹² Samtale med forbundsleder Peter Andre Moe, Norges offisersforbund, 7. mai 2010

¹³ Samtale med Krigsskoleutdannende offiserers landsforening, 5. mai 2010, Oslo

3.2 Fra FN- til Nato-operasjoner

Norske og danske militære styrker ble under den kalde krigen stilt til rådighet for FNs fredsbevarende operasjoner. I all hovedsak var dette operasjoner i henhold til FN-paktens kapittel VI- Fredelig bileggelse av tvister. Dette innebar at styrkene var lett bevæpnet og utrustet. Bruk av makt skulle bare skje i selvforsvar. Både de norske fredsbevarende styrkene i Libanon - United Nations Interim Forces in Lebanon (UNIFIL) fra 1978-1998 og de danske FN-styrkene i United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNICYP) fra 1964 til 1994, er eksempler på kapittel VI-operasjoner.

Etter den kalde krigens slutt og oppløsningen av det tidligere Jugoslavia i 1991, ble FN styrker deployert til både Kroatia og Bosnia. Styrkene var gitt et mandat i henhold til FN-paktens kapittel VII. Kanskje med unntak av de danske styrkene, var styrken oppsatt mer tradisjonelt som en fredsbevarende styrke. Nasjonene stilte personell, men var ikke villig til å utruste dem slik at de kunne utnytte mandatet fullt ut. FNs rolle var primært å støtte FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) for å sikre hjelpesendinger og kolonner med nødhjelp til sivilbefolkningen. I tillegg hadde FN opprettet, såkalte sikre sområder i Tuzla, Goradze, Sarajevo, Srebrenica, Bihac og Zepa, der oppdraget var å beskytte sivilbefolkningen.

Fra tidlig på 1990-tallet har FNs fredsoperasjoner hatt en dreining fra fredsbevarende operasjoner til fredsopprettende operasjoner i henhold til FN-paktens kapittel VII om tiltak mot trusler om freden, fredsbrudd og angrepshandlinger. En kapittel VII-operasjon gir de militære styrkene mandat til å sette makt bak kravene på en mer robust måte. Dette var tilfelle for United Nations Protection Force (UNPROFOR) i Bosnia. Danskene var som en del av en svensk-dansk bataljon, oppsatt med stridsvogner. De viste blant annet gjennom "Operasjon Bøllebank" sommeren 1994 vilje og evne til å bruke disse mot bosnisk-serbiske styrker (Møller, 2003, s. 17). Denne operasjonen har i ettertid blitt stående som et symbolsk skifte som rykket ved tidligere oppfatninger om danske soldaters deltagelse i internasjonale operasjoner. For danske offiserer markerte perioden fra 1994 der yrkesoffiserer kunne beordres til tjeneste i internasjonale operasjoner.

I Bosnia hadde ikke FN klart å håndtere den vanskelige situasjonen på bakken og beskytte sivilbefolkningen i de sikre områdene. Høsten 1995 tok USA på seg ansvaret for å fremforhandle en Dayton-avtale mellom de stridende partene i Bosnia. Natos IFOR-styrke etterfulgte FNs United Nations Protection Force (UNPROFOR) i Bosnia fra desember 1995. Det var viktig for USA at de landene som forpliktet seg til å delta, hadde både vilje og evne til å sette

makt bak kravene overfor partene. Styrkene besto av bidrag fra Natos medlemsland sammen med partnerskapsland som Polen og de baltiske landene.

Dette markerte for de norske styrkebidragene et skifte, fra å ha stilt med støtteenheter som sanitet, logistikk, helikoptre og ingeniør enheter til infanterienheter. Offiserene som deltok i disse styrkene var fortsatt i hovedsak vernepliktige offiserer, og rundt 15-20 prosent yrkesoffiserer. Senere, fra 1997-1999 deltok Norges første profesjonelle styrke med vervet personell fra Telemark bataljon, med et vakt- og sikringskompani i Sarajevo. Danmark videreførte sitt engasjement med en bataljon, som besto av infanteri- og stridsvognsenheter. Når det gjaldt offiserer som var beordret til tjenestestillinger i Natos permanente styrkestruktur, måtte fra 1996/97 påregne beordring for å bemanne stabsstillinger i for eksempel Natos hovedkvarter i Sarajevo. For norske offiserer var det fortsatt frivillighet etter søknad eller inngått kontrakt som var gjeldende.

De endringene som er beskrevet gjenspeiler den fasen de vestlige landene og spesielt Nato var i etter den kalde krigens slutt. Nato hadde behov for å omstille seg fra å ha vært en allianse hvis hovedansvar var å ivareta medlemslandenes kollektivt forsvar, mot å ta et ansvar for kollektiv sikkerhet. Dette ble uttrykt gjennom å ta på seg ansvar utover det som til da hadde blitt ansett for å være Natos ansvarsområdet.

3.3 Fra Balkan til Afghanistan

I 1998 forverret situasjonen seg i Kosovo, og dette markerte det som kan sies å være et klart skille for Natos involvering. Diplomatsk og militært press overfor Serbias president Slobodan Milosovic, hadde ikke ført frem for å forhindre serbernes trakasering kosovo-albanerne. I Nato var det frykt for at situasjonen fra Srebrenica skulle gjenta seg. Natos medlemsland besluttet å intervenere Kosovo og iverksette en omfattende luftoperasjon, uten godkjenning fra FNs sikkerhetsråd. Intervensjonen i Kosovo har i ettertid vært omstridt, fordi Nato anvendte massive flystyrker, og trosset forbudet i FN-paktens artikkel 2.7 om å intervenere i en annen stat og forbudet mot bruk av makt etter artikkel 2.4.

Fra Natos side ble Kosovooperasjonen rettferdiggjort og legitimert ut i fra hensynet til sivilbefolkningen og menneskeverd. Det kunne ikke tillates at Srebrenica gjentok seg. Til tross for at Nato intervenerte uten et FN mandat, kan det argumenteres for at aksjonen var legitim, selv om den ikke var legalt forankret i internasjonal rett. Intervensjonen tjente det godes hensikt. Det kan imidlertid hevdes at Natoalliansen trosset FN-pakten og var med på å svekke respekten

for de lover og regler som medlemmene i FN har forpliktet seg til (Johansen & Staib, 2009, s. 155). Men fra Natos side ble Kosovooperasjoner fremstilt som et uttrykk for alliansens fornyede relevans og handlekraft, der politikk og etikk var vel så viktige drivkrefter som internasjonale lover og regler.

Norge og Danmark stilte i den innledende fasen av Kosovokrigen med flystyrker. Norske og danske spesialstyrker var også med innledningsvis. Det ble fra norsk politikere besluttet å sende hele Telemark bataljon. Til tross for at denne bataljonen var etablert som en profesjonell styrke, og underlagt beredskapskrav som en del av NATOs Immediate Reaction Force (IRF), tok det tre måneder før styrken var på plass. Dette var langt utover de innmeldte beredskapskrav som var satt til styrken. Bakgrunnen for at det tok så lang tid var at avdelingen ikke hadde oppfylt sine forpliktelser når det gjaldt Natos standarder med hensyn til beredskap og operative krav (Innst. S. nr. 152 (1999-2000), s. 2). Dette var et forhold som aktualiserte behovet for å få en ny lovgiving som adgang til å beordre alle yrkesoffiserer til internasjonale operasjoner.

Den norske infanteribataljonen i Kosovo vekslet mellom Telemark bataljon som hovedsakelig besto av profesjonelle soldater, og avdelinger som ble oppsatt med en mindre stamme yrkesoffiserer og vernepliktige offiserer og soldater fra mobiliseringsforsvaret. Luftforsvaret stilte i flere perioder fra 1999 til 2005 et helikopterbidrag. Norges bidrag i Kosovo ble betydelig redusert i 2005, og består i dag av et mindre antall norske stabsoffiserer.

Danmark stilte også en infanteribataljon i KFOR, på totalt rundt 850 soldater, og har fortsatt et militært bidrag i Kosovo på ca 300 soldater.

Kosovo markerte et skifte i Norge når det gjaldt bruk av profesjonelle enheter og personell. Det var en ytterligere dreining mot at personellet enten var personell som sto på beredskapskontrakt eller var en del av den daglige styrkestrukturen hjemme.

Etter terrorangrepene 11. september 2001, er sluttet Norge og Danmark tidlig opp om den amerikansk ledede Operation Enduring Freedom (OEF) i Afghanistan, og bidro med både spesialstyrker og jagerfly. Det ble fra politisk hold ansett for lite kontroversielt å delta i OEF.

Det ble fra den norske regjeringens side, etter hvert bestemt at Norges skulle avslutte bidragene til OEF, og at innsatsen skulle konsentreres om NATOs International Security Assistance Force (ISAF). Natos rolle i Afghanistan har vært under en kontinuerlig utvikling både når det gjelder oppgaver og utvidelse av geografisk ansvarsområde. I dag er OEF og ISAF to parallelle operasjoner, der OEF fortsatt er der med hjemmel i selvforsvar etter FN-paktens art 51, mens ISAF er gitt et mandat fra FNs sikkerhetsråd. Nato deltar folkerettslig i en ikke-internasjonal

væpnet konflikt til støtte for den afghanske regjeringen, med et mandat i henhold til kapittel VII. Etter den siste utvidelsen i 2006, opererer NATO i alle regioner i Afghanistan.

De norske bidragene i Afghanistan har utover spesialstyrkene og jagerflyene, bestått av ulike mekaniserte kampenheter fra både Telemark bataljon, 2. bataljon og Panserbataljon støttet av sanitet, helikoptre, logistikk og etterretning. Danmark og Norge har stilt mye av de samme bidragene, både når det gjelder antall og sammensetning.

I 2006 ble det i Danmark imidlertid fattet en beslutning om å redusere oppdraget i Irak, og å sende nærmere 300 soldater til den urolige Helmand-provinsen i Sør-Afghanistan (Hundevadt, 2008, s. 268). Den danske kampgruppen deltar fremdeles med Sør-Afghanistan som en del av Regional kommando Sør. Der Storbritannia, Nederland og Canada har vært hovedbidragsyterne. Norge på sin side, besluttet i 2005, å flytte sitt bidrag ut fra hovedstaden i Kabul, til regional kommando nord. I Nord-Afghanistan har Norge 2006 bidratt med kampenheter i form av hurtige reaksjonsstyrker, stabiliseringsstyrker (PRT). Dette er et område som har vært ansett for å være mindre farlig enn Sør-Afghanistan, der flere av våre viktige Nato allierte opererer.

4 Analyse

Analysen vil ta utgangspunkt i prinsippene frivillighet og beordring, endringer i omgivelsene og overgangen fra fredsbevarende til fredsopprettende operasjoner. Fokus vil være på aktørene, altså politikerne, fagorganisasjonene og forsvaret. Disse har alle har spilt en sentral rolle i utforming, beslutning og implementering av lovvedtakene om beordring til internasjonale operasjoner.

Fase 1 - Politikkens utforming

I denne fasen vil fokus være politikkens utforming forut for lovvedtaket om beordring til internasjonale operasjoner. De politiske dokumentene danner sammen med annet kildemateriale bakgrunnen for analysen. Fra norsk side er dette Stortingsmeldinger og fra dansk side kommisjonsarbeid, forsvarsforlik og tidligere beslutninger i Folketinget.

4.1 Frivillighet og beordring

Spørsmålet om frivillighet og beordring har på hver sin måte vært styrende for utviklingen i Norge og Danmark. Aktørenes syn på frivillighet og beordring har påvirket lovforslagenes innhold og saksgangen. Dette igjen har påvirket prosessen med hensyn til tiden det tok fra spørsmålet om beordring ble reist til lovene trådte i kraft.

I Norge ble Stortingsmelding nr 14 – Beredskap for fred lagt frem for Stortinget i desember 1992. I denne Stortingsmeldingen ble grensesnittet til andre lover med hensyn til frivillighet og beordring drøftet. Lite var gjort siden Stortinget hadde fattet vedtaket om opprettelsen av FNs beredskapsstyrke tidlig på 1960-tallet (St. meld. nr 14 (1992-93), s. 5).

Det fremgikk i St. meld. nr 14 at beordring av yrkesoffiserer til FN-tjeneste skulle foretas på grunnlag av søknad og frivillighet (St. meld. nr 14 (1992-93), s. 31). Fra Forsvarsdepartementets side ble det argumentert for å opprettholde tidligere praksis. Det heter videre i meldingen at:

”Det er fra Regjeringens side i dagens situasjon ikke er aktuelt å fravike prinsippet om frivillighet ved å beordre personell til freds- og tvangsoperasjoner (St. meld. nr 14 (1992-93), s. 31).”

Frivillighet ble derfor fortsatt det gjeldende prinsippet for disponering av yrkesoffiserer til internasjonale operasjoner. Dette ble støttet av forsvarskomiteen på Stortinget. Regjeringen fremholdt imidlertid videre i St. meld nr 14 at den ville vurdere å legge frem et lovforslag om beordring til internasjonale operasjoner på et senere tidspunkt. Dette ble begrunnet med behovet for å avklare de frivilliges stilling og en lovgiving tilpasset tjenesten i internasjonale operasjoner. Denne argumentasjonen preget St. meld. nr 46 som ble lagt frem i juni i 1994. Der så regjeringen på muligheten for at det ble gitt en beordringsadgang for de som ble yrkestilsatt etter at loven trådte i kraft. De som allerede var tjenestegjørende yrkesoffiserer skulle bli gitt adgang til å melde seg frivillig og godta beordring (St. meld. nr 46 (1993-94), s. 36).

Fra dansk politisk hold ble det i samme periode argumentert for at prinsippet om frivillighet ikke ga de danske myndigheter tilstrekkelig mulighet til å disponere militært personell der Folketinget besluttet å sende styrker. For å sikre den danske stats interesser skulle det ikke være avgjørende om behovet var på dansk territorium eller om det var utenfor landets grenser. Det økende engasjementet i internasjonale operasjoner, krevde videre deltagelse fra en større prosentandel yrkesoffiserer (Forsvarsministeriet, 1993, s. 130). Det var som tidligere vist, politiske partier i Danmark som hadde tatt til ordet for at frivillighet måtte være gjeldende. Dette ble begrunnet i at personell ikke kunne tvangsbeordres til en tjeneste av en karakter de ikke kunne forestille seg da

de startet i forsvaret (Forsvarsudvalget, 1991-92). Fra norske politikere ble en nært beslektet argumentasjon uttalt under behandlingen av Fredstjenestloven i desember 1995. Representanten Brenden fra Arbeiderpartiet mente at Norge gjorde en viktig innsats i oppdrag for FN, men uttrykte at oppgaver utenfor Nato-området kom i tillegg til forsvarets oppgaver (Innst. O. nr 33. (1995-96), s. 4).

Det var ulike oppfatninger mellom forsvaret og den politiske ledelsen i Norge av omfanget av deltagelse i internasjonale operasjoner. Fra forsvarets side var det de som mente at politikernes ambisjonsnivå var for høyt, både i forhold til å ivareta nasjonale oppgaver, og tilgangen på kvalifisert personell (Børresen, et al., 2004, s. 229). Dette antas å ha sammenheng med at flere i forsvarets øverste ledelse ikke anså tjeneste i internasjonale operasjoner for å være en del av forsvarets oppgaver og derfor måtte være basert på frivillighet slik det har blitt uttrykt gjennom samtaler.¹⁴

I det danske forsvaret pekte generalmajor Kühnel på at debatten rundt beordring for det meste foregikk ute ved avdelingene.¹⁵ Selv om offiserskorpset nødvendigvis ikke var samstemt i forslaget om beordring til utlandet, kan dette tolkes dit hen at det ble akseptert. Slik som det har blitt vist til i Peter Viggo Jakobsens arbeid (Jakobsen, 2009). Imidlertid har Robert Petersen gjennom sitt doktorgradsarbeid, avdekket at det var personell som var bekymret for at det økte utenlands engasjementet ville tappe territorialforsvaret for kvalifisert personell (Petersen, 2008).

De norske fagforeningene var splittet i synet på frivillighet og beordring. I Stortingsmelding nr 46 om bruk av norske styrker i utlandet, frarådet både Befalets fellesorganisasjon (BFO) og Norges offisersforbund (NOF) beordring av yrkesoffiserer til tjeneste i utlandet.

Krigskoleutdannede offiserers landsforening (KOL) var på sin side prinsipielt enig i at det burde være mulighet for en beordring (St. meld. nr 46 (1993-94), s. 23). I Danmark på den andre siden støttet fagforeningene opp om politikernes forslag om beordring til internasjonale operasjoner, slik det ble fremført i samtale med Hovedorganisasjonen for danske officerer.¹⁶

¹⁴ Samtale med oberst (p) Knut Jahr, 19. mars 2010, Oslo

¹⁵ Samtale med generalmajor Peter Kühnel, 15. april 2010, København

¹⁶ Samtale med Hovedorganisationen for danske officerer, 16. april 2010, København

4.2 Endring i omgivelsene

Den kalde krigens slutt til, førte som nevnt til en omlegging av forsvars- og sikkerhetspolitikken i de nordiske landene. For Norges del ble fortsatt nordområdene høyt prioritert, vurderingene var at Russland som en sterk og delvis uforutsigelig aktør fortsatt kunne utgjøre en sikkerhetstrussel. Danmark var raske med å iverksette offisielle utredninger som fastslo at den militære sikkerheten var generelt forbedret, men at nye sikkerhetsutfordringer spilte en relativt sett større politisk rolle (Heurlin & Ulriksen, 2007, ss. 30-31). Dette var med på å påvirke anvendelsen av danske militære styrker i internasjonale operasjoner. Fra dansk politisk hold ble det slått fast at det ville være behov for å benytte en større andel av fast ansatt militært personell i til disse bidragene (Forsvarsministeriet, 1993, s. 130). På dette grunnlaget fremtvang det seg et behov for en klargjøring av personellens rettigheter og plikter gjennom en endring i eksisterende lovgiving. I Norge som i Danmark, var det fra politiske hold fortsatt en stor vilje til å opprettholde og å øke deltakelsen i internasjonale operasjoner (St. meld. nr 14 (1992-93), s. 62).

Beordringsadgangen av yrkesbefal ble videre drøftet i St. meld. nr 16. Dette var et resultat av spørsmålet om beredskapskontrakter for personell som ble tilknyttet Natos Immediate Reaction Force (IRF). Det ble erkjent at det var behov for en lovgivning som sikret at Norge var i stand til å oppfylle sine forpliktelser utenfor Natos artikkel-VI område.

Det kan hevdes at det omtrent samtidig var en erkjennelse i Danmark og Norge om at endringene i omgivelsene stilte større krav til styrkenes kvalitet. Noe som igjen førte til et behov for økt innslag av yrkesoffiserer i internasjonale operasjoner. Det var derfor nødvendig å klargjøre lovverket, slik at det ikke var noen tvil om yrkesoffiserenes rettigheter og plikter. I Danmark sluttet fagorganisasjonene opp om forslaget om å innføre beordring. Dette kan være et forhold som kan ha bidratt til å påvirke danske yrkesoffiserenes forståelse for de foreslåtte tiltakene.

Beordringsplikt av yrkesoffiserer til internasjonale operasjoner er en stor inngripen i den enkeltes arbeidsforholdet. Det kan argumenteres for at en mer gradvis tilnærming som ble støttet av fagorganisasjonene i Norge, var å foretrekke. Videre kan det hevdes dette ville gi et lovvedtak om beordring en større legitimitet og møte mindre motstand i offiserskorpset.

4.3 Fra fredsbevarende til fredsopprettende operasjoner

Overgangen fra fredsbevarende til fredsopprettende operasjoner på Balkan stilte større og nye krav til personellet og styrkenes fleksibilitet, kvalitet og robusthet. Fra politikernes side oppsto det behov for en større behov for forutsigbarhet og planlegge anvendelse av de militære styrkebidragene.

Under FN-operasjonene i tidligere Jugoslavia besluttet danske politikere å sende infanterienheter til Kroatia og en mer robust stridsvognsenhet til Bosnia. Erfaringene fra begge disse enhetene bidro på hver sin måte til en økt forståelse hos alle for at styrkene er godt trent og tilstrekkelig utrustet, ikke bare for å handle i selvforsvar. Den danske infanterienheten i Kroatia opplevde i 1995 flere situasjoner, der de sto maktesløse overfor overgrep som ble utført av de krigførende partene. Dette var i kontrast til erfaringen den danske stridsvognsenheten tidligere hadde erfart under "Operation Bøllebank" våren 1994, der avdelingen viste seg å være tilstrekkelig utrustet til å kunne ta opp kampen med bosnisk-serbiske styrker (Petersen, 2008). I ettertid har "Operation Bøllebank" ofte blitt trukket frem som et eksempel for å underbygge nødvendigheten av at militære avdelinger blir oppsatt med godt kvalifisert personell og utrustning. Mens eksemplet fra den danske bataljonen i Kroatia, er en situasjon som for enhver pris må unngås.

Blant norske politikere hadde lenge vært en holdning om at Norge hadde et komparativt fortrinn til å være best på å stille med støtteavdelinger (St. meld. nr 46 (1993-94)). Dette gjenspeilet seg i de norske stilte. Derimot var det fra forsvarets sin side, etter overgangen til IFOR og senere SFOR i Bosnia, gitt uttrykk for et ønske om å stille med skarpere enheter (Børresen, et al., 2004, s. 212). Støtteavdelingene ble fra 1996-1997 erstattet med en infanteribataljon i den nordisk-polske brigaden, og et vakt- og sikringskompani fra Telemark bataljon. Det må sees i sammenheng med styrkegenereringsprosessen og Natos aksept av flernasjonale avdelinger, men foregående politiske prosesser knyttet til SHIRBRIG og Nordic Coordinated Agreement for Military Peace Support (NORDCAPS). Dette munnet ut i et nordisk-polsk samarbeid om å etablere og vedlikeholde en brigade over noe tid.¹⁷ Det kan argumenteres for at det fra dansk side var erfaringene fra FN- operasjonen som var med på å gi politikerne en forståelse for hvordan godt utrustede enheter kunne bidra til å gi økt politisk innflytelse internasjonalt. Samtidig kan det fra norsk side tas til orde for at det var overgangen fra FN til Nato som var medvirkende til forandring i politikernes oppfatning. I overgangsfasen var Norges engasjement på Balkan betydelig og vanskelig å understøtte over tid, særlig knyttet til støtteavdelinger som hadde vært aktivt benyttet som bidrag både i IFOR og SFOR. Samtidig var det forventninger blant allierte

¹⁷ Samtale med oberstløytnant Erling Aarsæther, 22 mars 2010, Oslo

om at risikoen på bakken skulle deles. Etter hvert ble det en vurdering av hvilke enheter som kunne gi størst reel innflytelse og politisk uttelling. På samme tid betydde dette skjerpede krav til personellet som skulle delta i operasjonene. Når de økonomiske realitetene innhentet forsvaret ble det klart at strukturen ikke kunne vedlikeholdes og det skulle satses på nisjekapasiteter på bekostning av en redusert støttestruktur. Det oppsto således tilfeller der Norge hadde problemer med å rekruttere spesialister og nøkkelpersonell.¹⁸ Dette var forståelig nok en lite ønskelig situasjon fra både politiske myndigheter og fra forsvaret side. Det vurderes at dette var forhold som kunne ha bidratt til å fremskynde prosessen med å få på plass en lovregulering, slik det gjorde i Danmark. Dette synes ikke å ha vært tilfelle for Norges del.

4.4 Delkonklusjon

Til tross for at Norge og Danmark etter den kalde krigen fortsatte å stille betydelige militære bidrag, var politikktutformingene i de to landene forskjellige. Der de danske politikerne var offensive i sin tilnærming og ønsket å bruke forsvaret aktivt som et forsvars- og sikkerhetspolitisk instrument, var norske politikere mer avventende. I motsetning til hva tilfellet var i Norge, støttet de danske fagorganisasjonen opp om denne politiske kursen. Det dominerende spørsmålet i Norge ble hvorvidt deltagelse i internasjonale operasjoner skulle være basert på frivillighet eller beordring. Basert på mine kilder, er det mulig å hevde at disse to forholdene er de mest sentrale når forskjellen mellom Norge og Danmark på dette området skal forklares. Et moment som Van Meter og Van Horn trekker inn er at motstridende interesser rundt et kontroversielt forslag vil prege utformingen med hensyn til mindre klarhet (Kjellberg & Reitan, 1995, s. 147). Mitt materiale har vist at innføring av beordring til internasjonale operasjoner var mer kontroversielt i Norge enn Danmark. Med bakgrunn av analysen av de tre valgte perspektivene har det blitt avdekket at de danske aktørene sluttet mer enhetlig opp om lovforslaget enn de norske. Det kan bidra til å forklare hvorfor utformingen av den norske politikken var mer fragmentert enn den danske.

¹⁸ Samtale med oberstløytnant Erling Aarsæther, 22. mars 2010, Oslo

Fase 2 – Lovvedtak om frivillighet og beordring

I denne fasen vil analysen ta utgangspunkt i begrepene frivillighet, beordring, endring i omgivelsene og fredsbevarende og fredsopprettende operasjoner. De fremsatte lovforslagene og behandlingene i henholdsvis Stortinget og Folketinget utgjør hoveddelen av det empiriske grunnlaget.

Blant disse vil det særlig legges vekt på de norske lovene: Fredstjenesteloven - ”Lov om tjenestegjøring i internasjonale operasjoner” av 23. februar 1996 og Forsvarspersonelloven - ”Lov om personell i Forsvaret” av 2. juli 2004, og endringene i den danske ”Lov om forsvarets personel” av 18. desember 1993. Ny lov om forsvarets formål, oppgaver og organisasjon (L5) og beslutningen om etableringen av den danske internasjonale brigade (B1) ble behandlet i Folketinget samtidig om endringene i loven om forsvarets personell, og disse vil i noe grad bli trukket inn.

4.5 Frivillighet og beordring

Deltagelse i internasjonale operasjoner hadde tidligere, både i Norge og Danmark vært basert på beordring etter villighet i hvert tilfelle. Årsaken var, som nevnt, at personellet som deltok hovedsakelig kom fra mobiliseringsforsvaret. Økt engasjement sammen med forandringene i operasjonenes karakter, stilte større krav til personellets beredskap, fleksibilitet og robusthet. Dette reiste spørsmålet om en presisering av lovhjemmelen for å kunne beordre yrkesoffiserer til internasjonale operasjoner.

I lovforslaget (L6) som ble fremsatt høsten 1993 i det danske Folketinget, ble det henvist til at det kunne reises tvil om forsvarsministerens beordringsmyndighet. Det var derfor behov for å avklare forholdet til andre lover og om de nye endringene var i strid med grunnloven. Det var påkrevd med en presisering av eksisterende lovgiving knyttet til beordring til internasjonale operasjoner. Politisk stemte et mindretall, bestående av Socialistisk Folkeparti, mot endringene i personelloven. En representant fra Centrumsdemokraterne, som støttet lovforslaget om beordring, hadde et innlegg der han minnet om at Folketinget hadde vedtatt at frivillighet skulle være gjeldende da det ble besluttet å sende styrker til Bosnia året før (1992). Og at det nå var det samme Folketing som ville fatte et vedtak om beordring. Det ble videre vist til at det nettopp var på bakgrunn av erfaringene danske styrker hadde hatt i Bosnia det siste året at spørsmålet om en klargjøring av beordringsplikten ble aktualisert. Debatten viste at det var en viss uenighet om alle at yrkesoffiserer skulle bli gitt anledning til å reservere seg (Forsvarsministeriet, 1993, ss. 133-

177). Reservasjonsretten innebar at allerede ansatt personell, en gang for alle kunne melde fra om de var villige til å bli beordret til internasjonale operasjoner. Det var som tidligere nevnt 5 prosent som benyttet reservasjonsmuligheten. Til tross for at noen av politikerne argumentert for at dette var unødvendig, kan det argumenteres for at en kartlegging av offiserenes villighet ga lovvedtaket større grad av legitimitet. Politikerne kunne da i etterkant vise til at det var god oppslutning om vedtaket i forsvaret.

Utdrag av den danske lovtekstens § 11 i lov av endring om forsvarets personell lød slik den ble vedtatt 8. desember 1993:

” Personellet har efter forsvarsministerens nærmere bestemmelser plikt til å forrette tjeneste uden for landets grænser, herunder tjeneste i forbindelse med opgaver efter anmodning fra internationale organisationer mv. (Lov om ændring af forsvarets personel, 1993).”

Det fremgikk av behandlingen av lovforslaget at alle fagorganisasjonene fullt og helt støttet opp om beordringsprinsippet, med den begrunnelse at det ga personellet maksimal sikkerhet. Videre het det at utsendelse til internasjonale operasjoner burde finne sted etter beordring (Forsvarsministeriet, 1993, s. 138).

I samtalene med det dansk personellet uttalte flertallet at det var en logisk begrunnelse for å innføre beordringsplikt for danske yrkesoffiserer til internasjonale operasjoner.¹⁹ Logikken gikk ut på at det er politikerne som er satt til å bestemme hvor militært personell skal settes inn, og at det dermed blir urimelig å overlate ansvaret for å vurdere deltagelse til den enkelte yrkesoffiser. Basert på mitt materiale, kan det tolkes som at innføring av beordring til internasjonale operasjoner, ikke ble ansett for å være kontroversielt blant danske offiserer.

I Stortinget gikk det åtte år mellom behandlingene av henholdsvis Fredstjenesteloven som ble vedtatt 23. februar 1996 og Forsvarspersonelloven som ble vedtatt 2. juli 2004. I begge behandlingene var frivillighet og beordring gjennomgangstema i debatten. I lovforslaget til Fredstjenesteloven som ble fremlagt fra regjeringen til Stortinget i desember 1995 slås det fast at hovedprinsippet for tjenestegjøring i internasjonale operasjoner er frivillighet (Innst. O. nr 33. (1995-96)). Fredstjenesteloven ga adgang til beordring dersom det ikke var tilstrekkelig frivillige. Den ble gjeldende for de som fikk yrkestilsetting etter loven trådte i kraft 1. januar 1999, og ikke for allerede yrkestilsatte offiserer. På bakgrunn av behandlingen av lovforslaget støttet et flertall i forsvarskomiteen, bestående av Arbeiderpartiet unntatt representanten

¹⁹ Samtaler med danske offiserer 14-16. april 2010

Brenden, Høyre og Fremskrittspartiet, prinsippet om beordring etter frivillighet. Et mindretall, bestående av Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Brenden fra Arbeiderpartiet, var sterkt i mot at det ble gitt et hjemmelsgrunnlag for tvangsbeordring. Det kan synes noe uklart hva mindretallet egentlig var i mot. Ved nærmere tolking av lovens § 4 tolkes det dit hen at de var i mot at det hele tatt var gitt en åpning for at beordring av yrkesoffiserer til internasjonale operasjoner kunne forekomme. Fredstjenestelovens § 4 lyder:

”Den som har inngått kontrakt som nevnt i § 3 kan beordres til å gjøre tjeneste i samsvar med kontrakten. Dersom tilfredsstillende deltagelse ellers ikke kan oppnås, kan Kongen beordre yrkesbefal til å gjøre tjeneste i en internasjonal fredsoperasjon, selv om kontrakt ikke er inngått. Beordring til tjeneste i en internasjonal operasjon kan ikke finne sted i andre tilfeller enn nevnt her (Fredstjenesteloven, 1996).”

Der den danske loven var tydelig på at beordring var en plikt. Det kan oppfattes som loven begrenset danske yrkesoffiserers rettigheter. Men fra de danske fagorganisasjonene og personellet side ble en slik lovhjemmel ansett for bedre å ville ivareta personellets sikkerhet.

Den norske lovteksten kan tolkes som om frivillighet var en rett for yrkesoffiserene når gjaldt tjeneste i internasjonale operasjoner. Beordringsadgangen i Fredstjenesteloven gjaldt i praksis kun for de som ble yrkestilsatt etter loven trådte i kraft 1. januar 1999, eller hadde tegnet kontrakt. Dette innebar at den tidligst ville komme til effekt for de som ble uteksaminert fra krigsskolene sommeren 2001. Mer enn fem år etter at loven ble vedtatt.

Slik det sto i innstillingen var to av fagorganisasjonene, Norges offisersforbund (NOF) og Befalets fellesorganisasjon (BFO) sterkt i mot departementets forslag om å gi lovhjemmel for tvangsbeordring (Innst. O. nr 33. (1995-96)). Forbundsleder i NOF Peter Andre Moe uttalte at det ikke var noen kontroverser da loven ble vedtatt. Derimot ble det understreket fra NOFs side at frivillighet var en viktig forsikring for at styrkene ble oppsatt med godt motivert personell²⁰.

I innstillingen til ”Lov om Forsvarets personell” av 2004, ble prinsippene frivillighet og beordring drøftet (Innst. O. nr 94., 2003-2004). Argumentasjonen hadde tatt en dreining mer lik argumentasjonen som flertallet i Folketinget i Danmark forfeftet under behandlingen i 1993. Det ble i innstillingen til ny lov hevdet at ved en praktisering av frivillighet i henhold til Fredstjenesteloven ville belastningen bli fordelt på et mindretall. Mens en beordringsplikt ville kunne fordele både kompetanse og belastning vil på flere (Innst. O. nr 94., 2003-2004).

²⁰ Samtale med forbundsleder Peter Andre Moe, Norges offisersforbund, 7. mai 2010, Oslo

Det fremkom av innstillingen at den norske forsvarssjefen gikk sterkt inn for at det blitt adgang til beordring.

I en samlet høringsuttalelse fra fagorganisasjonene NOF og BFO ble det uttalt at frivillighetsprinsippet fra Fredstjenesteloven av 1996, hadde fungert i tråd med lovens intensjon. og indirekte motiverte forsvaret til å ta personellpolitiske hensyn (Ot.prp. nr. 60 (2003-2004), s. 30). Her fremgår det at det er svært ulike oppfatninger mellom to av de norske fagorganisasjonene og Forsvarsdepartementet (FD). Fra FDs side var vurderingen at frivillighetsprinsippet hadde medført at Forsvaret i noen tilfeller ikke hadde oppfylt sine forpliktelser (Ot.prp. nr. 60 (2003-2004), ss. 31-32). Krigsskoleutdannede offiserers landsforening som den tredje av befalets fagorganisasjoner, støttet opp om forslaget om en innføring av beordringsplikt. Et annet moment som ble tillagt vekt fra FDs side, var en høringsuttalelse fra Justisdepartementet om at innføring av beordring for alle yrkesoffiserer ikke var i strid med den norske grunnlovens § 97 om inngripen i den enkeltes arbeidsforhold (Ot.prp. nr. 60 (2003-2004), s. 29). Da den norske Forsvarspersonelloven ble vedtatt 2. juli 2004 ble den gjeldene for alle yrkesoffiserer fra den trådte i kraft 1. januar 2005.

Forsvarspersonlovens § 11 slik den ble vedtatt 2. juli 2004 lyder:

”Befal og vervede mannskaper kan disponeres til internasjonale operasjoner.”

4.6 Endring i rammebetingelsene

Et lovvedtak blir gjort i samtiden og skal gjelde for fremtiden. Dette påvirker utforming av lovteksten. Endringene i omgivelsene fikk derfor innvirkning på argumentasjon og vedtakene som ble fattet.

Det fremgikk av den skriftlige fremsettelsen til det danske Folketinget 6. okt 93 at: ”...det stigende engagement udenfor landets grænser har øget behovet for udsendelse af fast ansatt personell [...] (Folketingstidende, 1995, s. 90). Videre ble det fremholdt at det var behov for en lovfestet myndighet for å kunne avgi danske styrker til internasjonale operasjoner som en konsekvens av Natos strategiske konsept fra 1991 (Forsvarsministeriet, 1993, ss. 9-11). Debatten i Folketinget kan forstås som at det danske engasjementet i Bosnia hadde vært med på å påvirke Forsvarsudvalgets medlemmer. Politikerne hadde fremhevet viktigheten av frivillighet, ved utsendelse av danske styrker til Bosnia i 1992. Under behandlingen i Folketinget året etter, ble nettopp det siste års erfaringer brukt som argument for beordring. Det danske lovforslaget om endring av beordringsplikten ble behandlet sammen med en ny lov om forsvarets formål og

oppgaver og beslutningen om etableringen av den danske internasjonale brigade. Dette var en konsekvens av Natos strategisk konsept fra 1991, og der deler av den dansk internasjonale brigade skulle inngå i Natos hurtige reaksjonsstyrke (IRF). Det kan tolkes som at endringene i Natos strategiske konsept kombinert med Danmarks erfaringer fra deltagelsen i FN operasjonen i Bosnia, var forhold som var med på å påvirke lovvedtaket om beordring vesentlig grad.

Bakgrunnen for å hevde at erfaringene fra Bosnia fra 1992-1993 var med på å påvirke beslutningen, kan begrunnes ut i fra at flertallets vedtak om å innføre beordring for yrkesoffiserer fra 1. januar 1994. Mens det samme Folketinget året (1992) før hadde argumentert og vedtatt at deltagelse i de danske FN-styrkene i Bosnia måtte baseres på frivillighet (Forsvarsudvalget, 1991-92). Det kan heller ikke sees bort fra at en annen medvirkende årsak til at endringen i beordringsplikten ble vedtatt var at den ble lagt frem og behandlet sammen med to andre forslag. Dette var endringene i forswarets formål, oppgaver og organisasjon (L5) og beslutningsforslaget om etablering av den danske internasjonale brigade (B1). Som det fremgår av behandlingene i Folketinget ble disse forslagene lagt frem og behandlet som en helhet (Forsvarsministeriet, 1993).

I Norge ble Stortingsmelding nr 38 om Tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner ble lagt frem for Stortinget 4. juni 1999, (St. meld. nr 38 (1998-99)). Bakgrunnen for meldingen var de skjerpede kravene som ble stilt til Norges internasjonale bidrag. Dette gjaldt evnen til å kunne reagere raskt og med avdelinger som var trent og utrustet til å operere sammen med flernasjonale styrker. I St. meld nr 38, ble det foreslått å etablere en Forsvarets innsatsstyrke med bidrag fra alle forsvarsgrener. Det ble videre foretatt en gjennomgang av rettsgrunnlaget for Fredstjenesteloven, og samtidig slått fast at det var for tidlig å trekke noen konklusjoner om lovens hensikt var oppnådd vel et halvt år etter at den hadde trådt i kraft. Imidlertid slo den norske regjeringen fast i meldingens punkt 5.2.3 at:

”Regjeringen legger stor vekt på at rettsgrunnlaget til enhver tid må sikre Forsvaret den nødvendige handlefrihet, samtidig som personellet må sikres rimelig grad av forutsigbarhet. Evaluering av dagens lovgrunnlag vil bli foretatt fortløpende med det for øyet (St. meld. nr 38 (1998-99)).”

Til tross for at det i St. meld. nr 38 fremkom at det hadde skjedd omfattende endringer med hensyn til anvendelse og krav til bruk av militær makt i internasjonale operasjoner, tok det ytterligere fem år før Forsvarspersonelloven ble fremlagt i 2004. Det kan argumenteres for at de omfattende endringene i omgivelsen ved årtusenskifte med enda større fokus på bruk av militærmakt, hadde gjort det tydelig for norske politikere og forsvaret at det var behov for en

lovgiving som omfattet alle yrkesoffiserer. Dette begrunnes med at skille mellom styrken som skal drive nasjonale oppgaver og de som skal kunne settes i internasjonale operasjoner var visket ut (Ot.prp. nr. 60 (2003-2004)).

4.7 Fra fredsbevarende til fredsopprettende operasjoner

Den kalde krigens slutt førte til en overgang fra deltagelse i fredsbevarende til fredsopprettende operasjoner for norsk og dansk militært personell. Dette innebar at det ble stilt nye krav til norske og danske militær enheters og personellens evne til fleksibilitet, reaksjonsevne og kvalitet. Dette akselererte behovet for å presisere eksisterende lovgiving.

Danske politikere på sin side var raskt ute med å fremlegge et lovforslag om presisering av beordring for danske yrkesoffiserer til internasjonale operasjoner. Det kan sees på som at danske politikere på et tidlig tidspunkt i overgangen fra fredsbevarende til fredsopprettende operasjoner på den måten sikret seg en større grad handlefrihet og forutsigbarhet. Det kan derimot argumenteres for at norske politikere gjennom en gradvis innføring av beordring av yrkesoffiserer ikke har hatt like stor grad av forutsigbarhet for å kunne imøtekomme overgangen fra fredsbevarende til fredsopprettende operasjoner. Noe bedre forutsigbarhet ble oppnådd etter at Fredstjenesteloven trådte i kraft 1. januar 1999. Men det kan tas til orde for at norske politikere først gjennom Forsvarspersonelloven som trådte i kraft 1. januar 2005, oppnådde en tilnærmet like stor grad av forutsigbarhet til å disponere norske militære styrker i internasjonale operasjoner.

For danske yrkesoffiserer innebar lovvedtaket en klar forpliktelse og en forventning om at de kunne disponeres til tjeneste i internasjonale operasjoner, uavhengig av om det var fredsbevarende eller fredsopprettende. Derimot har ikke denne forpliktelsen i norsk lovgiving vært like klar for norske yrkesoffiserer. Det kan derfor hevdes at det er mer på tross av enn på grunn av Fredstjenesteloven at det norske forsvaret, har vært i stand til å stille styrkebidrag av høykvalitet. Dette kan delvis forklares med at det ved overgangen fra FN til Nato under operasjonene i Bosnia, ble besluttet å erstatte støtteavdelinger med infanteri og kampenheter. Dette er en linje som har blitt fulgt av norske politikere i ettertid.

De danske fagforeningene sluttet opp om lovvedtaket, og det kan derfor tolkes som at de på den måten best ivaretok yrkesoffiserenes og forsvarets interesser. Det kan med bakgrunn i uenigheten som er påvist mellom to av fagorganisasjonene i Norge og politikerne, tolkes som at individets rettigheter som har fått en mer fremtredende rolle enn tilpasning til forsvarets nye oppgaver.

4.8 Delkonklusjon

Utformingen av politikken la grunnlaget for utformingen av lovvedtakene. Dette reflekteres gjennom at det fra norsk side har vært en gradvis tilnærming, mens det fra dansk side var en mer drastisk tilnærming.

Analysen av beslutning om lovvedtaket viser at prinsippene om frivillighet og beordring i stor grad har formet beslutningen om de to norske lovene, henholdsvis Fredstjenesteloven som trådte i kraft 1. januar 1999 og Forsvarspersonelloven som trådte i kraft 1. januar 2005. I Danmark var prinsippet om frivillighet i liten grad debattert da loven om beordring for dansk yrkesoffiserer ble vedtatt. Dette reflekteres i lovteksten som trådte i kraft 1. januar 1994 der det er beordringsplikten som er stadfestet (Lov om ændring af forsvarets personel, 1993).

Beslutningen om å innføre beordrings adgang for danske yrkesoffiserer ble i stor grad påvirket av endringen i omgivelsene og de politiske beslutningene om at det danske forsvaret større grad skulle rettes inn mot internasjonale. I og med at trusselen mot dansk territorium var sterkt redusert, kunne det danske forsvaret innrettes mot å brukes som sikkerhets- og utenrikspolitisk instrument. For Norges har avveiningen mellom de nasjonale og internasjonale oppgave vært medvirkende til en mer gradvis tilnærming.

Det kan hevdes at overgangen fra fredsbevarende til fredsopprettende operasjoner i Bosnia påvirket beslutningen og behovet for en klarhet i beordringsadgangen av yrkesoffiserer til internasjonale operasjoner. Dette var i Norge i mindre grad med på å påvirke beslutningen om Fredstjenesteloven i 1996. Derimot kan vedtaket om beordringsadgang for alle yrkesoffiserer i Forsvarspersonelloven i stor grad sies å ha vært påvirket av overgangen fra fredsbevarende til fredsopprettende operasjoner.

Analysen av beslutningen av lovene har vært med på å understøtte Kjellberg og Reitans konklusjon om hvordan bestemte tema eller forhold som vektlegges tidlig i en prosess legger føringer på senere argumentasjon som får betydning for lovvedtaket. Det kan argumenteres for at aktørenes motstridende interesser rundt lovvedtaket i Norge, kan ha blitt forsterket i denne fasen. Med bakgrunn av analysen av de tre valgte perspektivene er alle tre med på å forklare hvorfor utviklingen i Norge og Danmark har vært forskjellig. Basert på mitt materiale, har den ulike vektleggingen av prinsippene frivillighet og beordring i Norge og Danmark vært det som har størst forklaringskraft for å forklare forskjellen.

Fase 3 - Gjennomføring i praksis og resultater av tiltaket

Analysen vil i denne fasen ta utgangspunkt i frivillighet og beordring, endringer i rammebetingelser og fredsopprettende operasjoner. Det vil være hovedvekt på erfaringer den siste fem-ti års perioden. Gjennomførte samtaler utgjør hoveddelen av det empiriske grunnlaget for analysen.

4.9 Frivillighet og beordring

Resultatet av vedtaket, har blitt påvirket av Danmarks og Norges ulike vektlegging av prinsippene om beordring og frivillighet.

Et disponeringssystem som er basert på beordring av yrkesoffiserer til internasjonale operasjoner pålegger de som forvalter loven et større ansvar for å ivareta individet og forsvarets oppgaver. Derimot kan en praktisering av frivillighet gjennom søknad bidrar til å legge et større ansvar og byrde på den enkelte, gjennom at individet selv må ta avgjørelsen om tjeneste i internasjonale operasjoner. Noe som for den enkelte kan være med på å forsterke spenningsforhold mellom en fredelig tilværelse hjemme versus en mer farefull tjeneste i internasjonale operasjoner. Det kan hevdes at det fra forvaltningens side i mange tilfeller da vil bli fokusert på de som har meldt sin villighet gjennom søknad, og aktuelle kandidater som ikke har søkt vil falle utenom.

I Danmark har disponering av yrkesoffiserer til internasjonale operasjoner skjedd i form av beordring, mens det i Norge har vært praktisert beordring etter frivillighet. I Norge er dette fortsatt praksis etter at Forsvarspersonelloven trådte i kraft 1. januar 2005.

Vedtaket om beordring for yrkesoffiserer i Danmark medførte at det fra politisk hold ikke lenger var noen debatt om frivillighet. Dette ga de danske politikerne de nødvendige verktøyene for å iverksette og å gjennomføre en mer aktivistisk utenrikspolitikk. Samtidig påvirket det valget av partnere innenfor forsvarssamarbeid. Dette har bidratt til at Danmark har fått større realpolitisk innflytelse internasjonalt enn det landets størrelse skulle tilsi. Valget av Anders Fogh-Rasmussen som generalsekretær i Nato kan indikere det.

Den politiske debatten om prinsippene for frivillighet og beordring førte til at de norske lovvedtakene om beordring til internasjonale operasjoner ble innført gradvis. Praktiseringen av frivillighet har ikke vært til hinder for at Norge har stilt styrkebidrag som hverken i omfang eller innretning kan sies å ha skilt seg vesentlig fra Danmark. Dette viser at frivillighet kan sees på både som en mulighet, men som det har vært påpekt har det lagt begrensninger på de politiske

myndigheter mulighet til å disponere yrkesoffiserer i internasjonale operasjoner. Så lenge ”styrkebrønnen” til Norges internasjonale styrkebidrag i stor grad kom fra mobiliseringsforsvaret kan det sies at dette var et mindre problem. Etter hvert som kravet til styrkenes beredskapskrav, samtrening og robusthet meldte kan det hevdes at uklarheter den i norske den lovgivingen om beordringsadgangen, trådte mer tydelig frem.

Beordring til internasjonale operasjoner har resultert i en stor avgang av danske yrkesoffiserer (Møller, 2008, s. 148). Hvorvidt dette er vedtaket alene, eller praktiseringen som har vært viktigst, er uvisst. Det kan tas til orde for at beordring ikke kan være en enkeltstående årsak til at mange danske yrkesoffiserer har søkt avgang de senere årene, men muligens måten vedtaket har vært forvaltet på. Oberst Bygholm, sjef for personellforvaltende enhet i FPT (DK), var av den oppfatning at en endring i forvaltningen av personellet i 2005, kan ha vært en grunn til at det var en markant økning av yrkesoffiserer som søkte avgang fra 2005-2008.²¹ Dette resulterte i en gjennomgang av forvaltning og praksis. I dag vet 95 prosent av danske yrkesoffiserer ett år i forveien at og når de vil bli beordret til internasjonale operasjoner. Noe som viser at til tross for en praktisering av beordringsplikt for danske yrkesoffiserer er dette ikke et hinder for å ivareta individet og forsvarets oppgaver.

Beordringsadgang til internasjonale operasjoner har gjort norske yrkesoffiserer mer bevisste i sine valg. Loven fra 2004, som gjelder for alle yrkesoffiserer, har i følge oberstløytnant Steinbakken ført til en kulturendring hos offiserene de siste fem årene.²² Imidlertid er det fortsatt frivillighet gjennom søknad på stillinger tilstrebes i størst mulig grad. Denne praktiseringen er ment å bedre ivareta personellens behov. Eller som tidligere forsvarssjef general Sverre Diesen har uttrykt det:

”Forsvaret benytter frivillighet så lang som mulig og ønsker å forvalte adgangen til å beordre sitt personell til utenlandsoperasjoner på en ansvarlig og hensynsfull måte.”²³

Likevel kan det argumenteres for at dette kan være til hinder for favne helheten, og bidra til at belastning og kompetanse blir fordelt på en større andel av yrkesoffiserene. Men som det har blitt fremhevet har Forsvarspersonelloven gitt en bedre mulighet til å anvende disponeringsmyndigheten.

Fagorganisasjonene i begge land hatt en viktig rolle i gjennomføring og praktisering av vedtaket. De danske fagorganisasjonene støttet opp om vedtaket. Til tross for de problemene som har vært, med relativt stor avgang av danske yrkesoffiserer, støtter de praktiseringen av beordring av

²¹ Samtale med oberst Bygholm, Forsvaret personelltjeneste (Danmark), 14. april 2010, København

²² Samtale med oberstløytnant Steinbakken, Forsvarets personelltjeneste (Norge), 26. januar 2010, Oslo

²³ FSJ har ordet, Intranett, 19. januar 2007

yrkesoffiserer til internasjonale operasjoner. I praktisering og gjennomføring av tiltaket er det i dag en god dialog en mellom forsvaret og fagorganisasjonen i Norge.²⁴ Det kan slik mitt materiale har vist argumenteres for at Befalets fellesorganisasjon og Norges offisersforbund hadde stor innflytelse på gjennomføring av lovvedtaket til Fredstjenesteloven i 1996 (Innst. O. nr 33. (1995-96)). Mens Krigsskole Offiserers Landsforening kan synes som og ha hatt større påvirkning i forbindelse med vedtaket av Forsvarspersonelloven i 2004 (Ot.prp. nr. 60 (2003-2004)).

4.10 Endringer i omgivelsene

Etter den kalde krigens slutt er spenningsforholdet mellom makt, verdier og lover og regler blitt utfordret. Bruk av militærmakt er i større grad blitt begrunnet ut i fra et ansvar om å ivareta menneskerettigheter og demokratiske verdier (Jakobsen, 2009, s. 16). Denne endringen reflekteres også i lovtekstene.

Lovene har gitt norske og danske politikere økt handlefrihet til å anvende militærmakt som et verktøy for innflytelse i internasjonal politikk. Danske politikere har på sin side begrunnet deltagelse i internasjonale operasjoner for å fremme menneskerettigheter og slik utenriksminister Uffe Ellemann-Jensen lanserte det i 1989, skal Danmark være med på å gjøre en forskjell (Jakobsen, 2009, s. 7). Samtidig som det kan hevdes at adgangen til å beordre yrkesoffiserer og stille militære bidrag i internasjonale operasjoner, har vært en bevisst linje og en del av det å kunne utøve innflytelse på den internasjonal politikk. Begrunnelsen fra norsk politisk hold har ikke vært ulik den danske. Det kan sies at politikernes vilje til å bruke yrkesoffiserer og militær makt i internasjonale operasjoner har hatt innvirkning på praktiseringen.

Fra militært hold kan tilpasningen til endrede rammebetingelser vært med på å avklare yrkesoffiserens rettigheter og plikter. Det kan tas til orde for at vedtaket for både danske og norske yrkesoffiser har medført en økt bevissthet om forsvarets formål og oppgaver. I tillegg har endret bruk av militærmakt utfordret til yrkesoffiserens rolle utover rent militære ferdigheter, og at deres rolle inngår i en større sammenheng. Dette har igjen stilt nye krav til kompetanse innenfor internasjonal rett og politikk og religion. I begge land har dette nedfelt seg i den militære utdanningen ved forsvarets skoler.

²⁴ Samtaler med Forsvarets personelltjeneste 26. januar 2010, Krigsskoleutdannede Offiserers Landsforening 5. mai 2010, Norges Offisersforbund 7. mai 2010

Praktiseringen av lovene innenfor endrede rammebetingelser har stilt fagorganisasjonene overfor et sentralt dilemma. Fagorganisasjonene skal på den ene siden ivareta medlemmenes rettigheter og på den andre siden støtte opp om forsvarets oppgaver. De endrede rammebetingelsene med nye oppgaver for forsvaret har i enda sterkere grad utfordret fagorganisasjonenes kompetanse til å ivareta kollektivets plikter og den enkelte yrkesoffisers rettigheter. Dilemmaet er relatert til at utøvelsen av offisersyrket i internasjonale operasjoner kan stå i sterk kontrast til samfunnets verdier. Der yrkesoffiseren på en og samme tid stiller krav til at rettighetene som arbeidstager, forsørger og ektefelle er ivaretatt om det er i Afghanistan, Haderslev eller Bardufoss. Dette er et spenningsforhold hvor det blir et spørsmål om hvilke av forsvarets oppgaver som er viktigst å støtte opp under.

4.11 Fredsbevaring og fredsoppretting

Overgangen fra deltagelse i fredsbevarende til fredsopprettende operasjoner kan i seg selv sees på som et resultat av endrede rammebetingelser. Fredsopprettende operasjoner stiller større krav til styrkene og personellet med hensyn til fleksibilitet, robusthet og profesjonalitet.

Deltagelse i fredsopprettende operasjoner har gitt god politisk uttelling internasjonalt. Fra dansk politisk hold kan det argumenteres for at loven var en viktig forutsetning for at Danmark kunne gå fra å ha være en fredsbevarer til en fredsoppretter. Vedtaket medførte samtidig at danske politikere hadde en forsikring om Danmark kunne stille med godt kvalifiserte yrkesoffiserer og derigjennom sine internasjonale forpliktelser. Dette var en erkjennelse som ble delt fra norsk politisk hold, selv om dette viste seg noe senere i praksis. Dette kan ha sammenheng med at det fra forsvarets side lenge var en oppfatning at Norge lettest kunne rekruttere og dermed delta med støtteavdelinger (St. meld. nr 46 (1993-94), s. 19). Resultatet av vedtaket har vært at politikerne i større grad har kunnet forvisse seg om at Norge har kunnet oppfylle sine forpliktelser med hensyn til personellet og styrkenes kvalitet. Samtidig har loven klargjort politikernes juridiske og etiske forpliktelser overfor personellet.

Peter Viggo Jakobsen uttaler at internasjonale operasjoner for Danmarks del har gått fra å bli ansett som å være ferie til å være et flaggskip (Jakobsen, 2009). Det kan hevdes at deltagelse i fredsopprettende operasjoner vært medvirkende til å endre yrkesoffiserers oppfatning av tjeneste i internasjonale operasjoner. Gjennom vedtaket ble det tydelig for danske offiserer at tjeneste i internasjonale operasjoner skal være en del av karriereløpet, og en forutsetning for videre kvalifiserende tjeneste (Jakobsen, 2009, s. 14). Det kan diskuteres om dette har vært tillagt like mye vekt i Norge. Dels kan det være fordi tjeneste i internasjonale operasjoner har vært basert på

frivillighet og dels, fordi tjenesteerfaring fra internasjonale operasjoner ikke har vist seg å være avgjørende for forfremmelse, i femårs perioden etter at loven ble gjeldende for alle norske yrkesoffiserer.

4.12 Delkonklusjon

Gjennomføring av vedtaket i praksis har naturlig nok vært påvirket av lovenes utforming og beslutning om lovvedtakene. Loven har vært gjeldende for alle yrkesoffiserer i Danmark i ca 15 år og i 5 år for Norge sin del. Med utgangspunkt i de siste fem årene er det både likhetstrekk og forskjeller.

Analysen av praktisering av lovvedtakene har vist at for Danmarks del var utgangspunktet for beslutningen av lovvedtaket innføring av beordringsplikt, og det dette prinsippet som fortsatt praktiseres vel 15 år etter at beordringsplikten trådte i kraft. For Norges del har frivillighetsbegrepet blitt tonet ned etter at Forsvarspersonelloven trådte i kraft for vel 5 år siden. Men som jeg har vist praktiseres av beordring av norske yrkesoffiserer til internasjonale operasjoner i de fleste tilfeller etter frivillighet. Tilpasningen til rammebetingelsen etter at vedtakene har vært fattet har vært mer sammenfallende for begge landene når det gjelder en dreining mot bruk av fast tilsatt personell og profesjonelle enheter. Overgangen fra fredsbevarende til fredsopprettende operasjoner har hatt betydning for yrkesoffiserers oppfatning av tjenestegjøring i internasjonale operasjoner. Tjenestegjøring i internasjonale operasjoner er nå en av forswarets oppgaver, og en integrert del av karriereløpet til dansk og norske yrkesoffiser.

Med bakgrunn av analysen av de tre valgte perspektivene kan det argumenteres for at en klarere lovgiving fra norsk hold har bidratt til at aktørene har sluttet mer helhetlig opp om praktiseringen av beordringsadgangen. Mens en endring i praksis til en mer sentralisert forvaltning fra dansk i 2005 antas en periode å ha hatt en negativ påvirkning på gjennomføring av lovvedtaket. Basert på analysen har endringene i omgivelsen og gjennomføring av fredsopprettende operasjoner vært mer sammenfallende for Norge og Danmark de siste 5-10 årene. Men som mine funn har vist har Danmark gjennom sine politiske valg i anvendelsen av sine militære styrkebidrag fått større innflytelse i internasjonal politikk. Den ulike vektleggingen av prinsippene frivillighet og beordring er det som har størst forklaringskraft for å forklare landenes forskjell i praktisering av lovvedtakene.

Fase 4 - Sammenstilling av erfaring

I denne fasen vil forholdene som er blitt analysert i de tre foregående fasene sammenstilles. Først vil faktorene frivillighet og beordring, endringer i rammebetingelsene og fredsbevarende - og fredsopprettende bli behandlet gjennom de forskjellige fasene. Deretter vil det bli foretatt en vurdering av trekk ved aktørene. Avslutningsvis vil dette ende opp i en helhetlig vurdering av hva som kan forklare forskjellene i landenes utvikling.

4.13 Frivillighet og beordring

I utformingen av politikken for disponering av yrkesoffiserer til internasjonale operasjoner var frivillighet og beordring to forhold som satte sitt preg på debatten i Norge og Danmark. Basert på mitt materiale kan det argumenteres for at spørsmålet om frivillighet ble mer styrende i Norge enn i Danmark.

I behandlingen av lovene i henholdsvis Folketinget og Stortinget, var disse prinsippene sentrale i ordskiftet. Fra norsk hold kan det tolkes som at frivillighet var en forutsetning for at Fredstjenesteloven ble vedtatt i 1996. I Danmark viste det seg at det etter hvert var andre forhold som spilte inn. Dette påvirket den danske debatten i den retning at det ble mer avgjørende å få vedtatt en generell beordringsadgang.

Resultatet av lovvedtakene har vist at det fremdeles er beordring som tillegges størst vekt i disponeringen av danske yrkesoffiserer for tjeneste til internasjonale operasjoner. I Norge derimot har det vært beordring etter frivillighet som har vært det foretrukne prinsipp.

Dette er et forhold som kan være med på å forklare hvorfor utviklingen har forløpt forskjellig i Norge og Danmark.

4.14 Endringer i omgivelsene

Utformingen av et hvert lovforslag vil være påvirket av endringer i rammebetingelsene. Dette har som tidligere fremkommet påvirket utformingen av politikken og lovvedtaket i forskjellig retning i de to landene.

Det ble, som det har fremgått av mitt materiale, fra dansk side foretatt en helhetsvurdering av den sikkerhetspolitiske situasjonen tidlig på 1990-tallet. I Norge gjorde man det samme, men utfallet ble et annet på bakgrunn av landenes forskjellig geografiske plassering. Fra et dansk perspektiv dannet dette grunnlaget for endringer i forsvarets formål og oppgaver, og med en mer bevisst politikk for anvendelse av militære styrker i internasjonale operasjoner. Et av tiltakene

var etableringen av den danske internasjonale brigade der vedtaket om beordringsplikt for yrkesoffiserer ble ansett for å være et grunnleggende premiss for å lykkes. I Norge fikk ikke endringene i omgivelsene like stor innvirkning på utforming av Fredstjenesteloven av 23. februar 1996. Selv om det i Norge var en klar forståelse for at nye sikkerhetsutfordringer ville kunne kreve et økt innslag av yrkesoffiserer i internasjonale operasjoner. Tolkingen er likevel at dette ikke ble like styrende som det ble i Danmark fordi den sikkerhetspolitiske situasjonen ikke medførte samme bortfall av trussel. Norge forble Russlands nabo, Danmark ble derimot liggende beskyttet med Tyskland og Polen som sine østlige naboer.

Under behandling av lovvedtakene av i Folketinget, var som nevnt de danske militære styrkenes erfaringer fra Bosnia tidlig på 1990-tallet med på å forsterke argumentasjonen for å vedta en beordringsadgang. Det var fra norsk hold gitt uttrykk for bekymring for situasjonen i Bosnia, uten at dette fikk avgjørende betydning for utfallet av lovbehandlingen i 1996. Endringer i rammebetingelsen ble imidlertid tillagt betydelig vekt under behandlingen av den nye loven i 2004.

Når det gjelder gjennomføring av vedtakene i praksis har de endrede rammebetingelser ført til en utvikling som har gitt politikerne større fleksibilitet og handlefrihet til å kunne anvende militære maktmidler i internasjonale operasjoner. Dette har vist seg gjennom en bevisst anvendelse av danske og norske militære bidrag, med eksempelvis spesialstyrker og profesjonelle og godt utrustede militære kampenheter. Norske og danske bidrag har i operasjonene i Kosovo og Afghanistan fått anerkjennelse fra allierte for utførte oppdrag. Kvalitetsmessig har de ikke stått tilbake for nasjoner med et kvantitativt fortrinn. Det kan tas til orde for at dette har vært en ønsket utvikling fra norske og danske politikere, men der Danmark utad synes å ha fått større uttelling. Fra forsvarrets side har resultatet av lovvedtakene, i begge land bidratt til en økt bevissthet om rettigheter og plikter knyttet til offisersyrket. Det har medført at det har blitt stilt nye krav til den militære utdanningen. Disse forholdene har vært sammenfallende i begge landene.

Endringene i rammebetingelsene synes å ha hatt størst påvirkning for Danmark i selve utformingen av politikken og beslutningen om vedtaket. For utførelsen og den praktiske gjennomføringen de siste ti årene, har resultatet derimot vært mer sammenfallende. Vurderingen er at endringene i rammebetingelsen i de innledende fasene er med å forklare noe av forskjellene og likhetene i forløpet i Norge og Danmark.

4.15 Fra fredsbevaring til fredsoppretting

Lovene har blitt utformet i en periode der det var en overgang fra deltagelse i fredsbevarende - til fredsopprettende operasjoner. Fredsopprettende operasjoner stilte skjerpede krav til de militære styrkenes og personellens kvalitet. Dette fremtvang derfor et behov for en klargjøring av retningslinjer for disponering av yrkesoffiserer til internasjonale operasjoner.

Fra dansk politisk hold gjenspeilet utformingen av politikken ønsket om å bidra med kamphenheter. I Norge derimot, var fokus rettet mot støtteavdelinger. På det tidspunktet Fredstjenesteloven ble behandlet ved årsskifte 1995-1996 deltok Norge fremdeles med støtteenheter i Bosnia. Dette kan ha hatt en betydning på vedtaket som da ble fattet. Fra 1997 dreide de norske styrkebidragene seg i retning av kamphenheter. Spesielt gjennom spesialstyrken og Telemark bataljons utsendelse til Kosovo i 1999, ble det tydelig at dette var operasjoner som stilte krav til beredskap, fleksibilitet og robusthet. Det var elementer som var sterkt medvirkende til at arbeidet med en ny lov som ga beordringsadgang for alle yrkesoffiserer ble iverksatt og vedtatt i 2004. Et resultat av vedtaket er at både norske og danske styrker i dag består av profesjonelle enheter med et stort innslag av yrkesoffiserer, som har vist evne til å kombinere rollen som fredsopprettet og fredsbevarer.

Overgangen fra fredsbevarende - til fredsopprettende operasjoner har vært mer styrende for utforming av politikken og gjennomføring av vedtaket på 1990-tallet i Danmark. Etter årtusenskiftet kan utviklingen i Norge og Danmark sies å ha vært mer sammenfallende.

4.16 Aktørenes rolle

Anvendelsen av Kjellberg og Reitans fasemodell kombinert med å trekke inn aktørperspektivet til Van Meter og Van Horn gjennom alle fasene, har gjort at jeg har avdekket forhold ved mitt materiale som jeg ellers ikke ville ha oppdaget. Van Meter og Van Horn har blitt anvendt på et tidligere stadium i forbindelse med et vedtak enn det som har vært bakgrunnen for modellen. Ved å nytte denne teoretiske innfallsvinkelen har aktørenes rolle og funksjon i politikken utforming og behandlingen av lovvedtaket blitt synligere.

Min analyse har fra et dansk politisk perspektiv vist en konsistens og klarhet i utforming og gjennomføringen av politikken. Fra Forsvarskommisjonen i 1988, til Forsvarsforliget i 1989-1991 til utformingen av lovforslaget om beordring til internasjonale operasjoner. En klarhet i formålet har bidratt til at budskapet har vært lettere å kommunisere innad i offiserskorpset og det

politiske landskap og utad til det danske samfunnet, og dermed få gjennomslag (Jakobsen, 2009, s. 18).

Politikkens utforming har fra norsk politisk side vært mer fragmentert. Der det både skulle vises et større engasjement og økt bruk av styrkene, mens det på samme tid ble lagt inn begrensninger i utførelsen. Det startet med en gjennomgang av FN-engasjementet i St. meld. nr 14. Deretter kom en ny Stortingsmelding vel halvannet år etter, St. meld. nr 16 om bruk av norske styrker i utlandet. Fredstjenesteloven som ble vedtatt 23. februar 1996 hadde mange forbehold i seg. Den skulle bare gjelde for befal som startet på yrkesutdanning etter at loven trådte i kraft. I og med at loven ikke trådte i kraft før 1. januar 1999, var en konsekvens av dette at Fredstjenesteloven gjennom mange år bare kom til anvendelse for en begrenset gruppe yrkesoffiserer. Utover lå det i loven et lovfestet frivillighetsprinsipp, som innebar at beordringsadgangen bare kunne benyttes dersom tilstrekkelig deltagelse ellers ikke var oppnådd.

Fagorganisasjonene har gjennom sin rolle bidratt til å påvirke utviklingen. Hovedorganisationen for Danske Officerer (HOD) var sammen med de andre danske fagorganisasjonene, slik det har fremkommet i mitt materiale, vært en aktiv og støttende aktør til det politiske forslaget om beordring. Det var blant de norske fagorganisasjonene uenighet, og da særlig relatert til spørsmålet om frivillighet og beordring.

Det var i offiserskretser i både Norge og Danmark ulike oppfatninger om tjenestegjøring i internasjonale operasjoner. Det var de som anså deltagelse som en oppgave på sidelinjen av forsvars oppgaver, og det var de som derfor støttet opp om lovforslaget om beordringsplikt. Slik som det er vist til i mitt kildemateriale, stilte det norske Sjøforsvaret- og Luftforsvaret forut for lovvedtaket om Fredstjenesteloven i 1996 seg bak et forslag til beordring. Luftforsvaret uttrykte sågar en bekymring til at det ville ta uforholdsmessig lang tid før loven ville få effekt (Sandli, 1995). Det ble gjennom behandlingen i Folketinget og slik Peter Viggo Jakobsen fremholder gitt uttrykk for at det danske forsvaret stilte seg positiv til en beordringsadgang (Jakobsen, 2009). I annet materiale av Robert Petersen, blir det vist til at den danske forsvarsledelsen så på en større internasjonal innsats som en mulighet for å unngå en gjentakelse av hærens skjebne fra mellomkrigstiden. Men det var også i danske offiserskretser de som var bekymret for at blant annet etableringen av den danske internasjonale brigaden ville gå på bekostning av territorialforsvarets oppgaver (Petersen, 2008, s. 11).

4.17 Delkonklusjon

I denne fasen har faktorene blitt analysert gjennom fasene fra utforming til resultat av vedtaket, i tillegg en analyse av aktørenes roll.

Analysen har vist at politikken utforming etter den kalde krigens slutt var forskjellig i Norge og Danmark. Noe som videre påvirket politikken innhold. Den aktivistisk utenriks politikken ble styrende for Danmark. Norge måtte fortsatt prioritere å demme opp for en fortsatt uforutsigbar trussel fra Russland i øst, samtidig som det skulle opprettholdes et betydelig engasjement i internasjonale operasjoner.

En samlet vurdering viser at de forholdene som ble vektlagt i politikken utforming, har vært mest bestemmende for å forklare forskjellen mellom landene. Videre har prinsipielle spørsmål rundt frivillighet og beordring hatt størst betydning for utviklingen i Norge. I Danmark har endring i rammebetingelsene sammen med tilpasningen til fredsopprettende operasjoner vært det som har veid tyngst. Analysen bidratt til å bekrefte og underbygge Kjellberg og Reitans konklusjon om at forhold som blir tillagt stor vekt i utformingen av politikken vil få innvirkning på beslutning, gjennomføring og implementering av et lovvedtak. Ved å kombinere Kjellberg og Reitans modell med vekt på aktørenes rolle fra Van Horn og Van Meters modell har dette bidratt til en økt forklaringskraft.

5 Oppsummering – konklusjon

Denne studien har tatt for seg overgangen fra frivillighet til beordring av danske og norske yrkesoffiserer til internasjonale operasjoner etter den kalde krigen. Formålet har vært å undersøke hva som kan forklare ulikheter mellom landene på dette området.

Under den kalde krigen deltok Norge og Danmark i de fleste av FNs fredsbevarende operasjoner. Dette var en viktig del av landenes utenrikspolitikk og ansett som et viktig og solidarisk bidrag til verdensfreden. Denne tjenesten, enten det var i Midtøsten eller Kongo, ble imidlertid i forsvarskretser ansett for å være på siden av de territoriale oppgavene som både det danske og norske Forsvaret prioriterte høyt. Mange yrkesoffiserer vurderte tjenesteerfaring fra FNs fredsbevarende operasjoner mer som "ferie" enn noe som ga verdifull tjenesteerfaring og styrket militær kompetanse. Avdelingene ble i hovedsak oppsatt med frivillig personell fra mobiliseringshæren, og kun en mindre prosentandel var yrkesoffiserer.

Den kalde krigens slutt og de påfølgende endringene i de sikkerhetspolitiske omgivelsene forandret karakteren til de internasjonale operasjonene. Det ble stilt nye og skjerpede krav til

styrkenes og personelletets kvalitet i form av reaksjonsevne, fleksibilitet og robusthet, og det meldte seg et behov for et større innslag av fast tjenestegjørende personell i avdelingene. Som en konsekvens av dette, kom det i både Norge og Danmark en debatt om de politiske myndighetenes og forvaltningens adgang til å beordre yrkesoffiserer til internasjonale operasjoner. Det ble senere gjennomført politiske prosesser i begge land som etter hvert munnet ut i lovforsalg som ble fremlagt for behandling i henholdsvis Stortinget og Folketinget. Den parlamentariske behandlingen av lovforslagene ble fulgt av offentlig debatt om spørsmålet.

Utgangspunktet var likt for Norge og Danmark, men trusselvurderingen var forskjellig. Mens Danmark ikke lengre så noen sikkerhetsutfordringer som kunne innebære trusler mot dansk territorium, hadde Norge fortsatt grensen mot Russland. Det måtte tas hensyn til at det var knyttet usikkerhet og uforutsigbarhet til dette naboskapet. Kolahalvøya forble et av verdens mest militariserte områder da en vesentlig del av russernes strategiske styrker befant seg der. For Norge var det rett og slett ikke mulig på samme måte som for Danmark å se helt bort fra territorielle trusler. Denne forskjellen var med på å sette sitt preg på politikkutformingen i spørsmålet om beordring til internasjonale operasjoner i de respektive land.

Beordringsspørsmålet kom på agendaen omtrent samtidig i Norge og Danmark: tidlig på 1990-tallet. I Danmark var Forsvarskommisjonen av 1988 og Forsvarsforliget av 1989-1991 viktige bakgrunnsdokumenter for utformingen av lovforslagene. Det ble lagt opp til en endring av kursen, og det ble i nevnte Forsvarsforliget enighet om en mer aktivistisk utenrikspolitikk fra dansk side. Dette innebar en mer bevisst anvendelse av militære styrker i internasjonale operasjoner. Beordring av yrkesoffiserer var en forutsetning for gjennomføring av disse tiltakene.

På norsk side var St.meld nr 14 (1992-1993) – ”Beredskap for fred” og St. meld. Nr 46 (1993-1994) blant dokumentene som dannet grunnlaget for utformingen av politikken. Det ble lagt opp til et fortsatt stort og økende engasjement av norske styrker i operasjoner utenlands, men dette måtte hele tiden balanseres mot forswarets hjemmeoppgaver. Spørsmålet om beordring og frivillighet ble drøftet i begge Stortingsmeldingene, og endte opp med et forslag om at yrkesoffiserer kun skulle kunne beordres på bakgrunn av frivillighet. Beordring av yrkesoffiserer mot deres vilje skulle bare forekomme dersom det ikke var tilstrekkelig antall frivillig som hadde meldt seg og i andre nødsfall. Dette kom til uttrykk i lovforslaget som senere ble lagt frem i Stortinget.

I det danske lovforslaget som ble lagt frem i 1993 var det derimot snakk om en *presisering* av beordringsplikten for yrkesoffiserer. Allerede tilsatte yrkesoffiserer ble gitt anledning til å reservere seg for beordring til internasjonale operasjoner en gang for alle. Det ble samtidig gjort klart at dette ville få karrieremessige konsekvenser. Loven ble da den trådte i kraft 1. januar 1994, gjeldene for alle danske yrkesoffiserer med unntak av de som reserverte seg.

Under behandlingen i Norge og lovforslaget til fredstjenesteloven ved årsskiftet 1995-1996, ble det tatt inn i lovteksten at beordring bare kunne finne sted dersom tilfredsstillende deltagelse ikke kunne oppnås på bakgrunn av frivillighet. Loven ble imidlertid kun gjeldende for befal som startet på en karriere med rett til yrkestilsetning etter at den trådte i kraft 1. januar 1999.

I Danmark har det etter endringen om beordring trådte i kraft i 1994, vært lite debatt om beordring til internasjonale operasjoner av yrkesoffiserer. I Norge har derimot spørsmålet om beordring og frivilligheten fortsatt å versere i debatten. Dette er forhold som gjenspeiles i dagens praktisering av lovene i Norge og Danmark. Disponering til internasjonale operasjoner skjer etter beordring for danske yrkesoffiserer, mens det for norske offiserer fortsatt er disponering etter frivillighet som primært praktiseres.

Det kan konkluderes med at endringene i de sikkerhetspolitiske omgivelsene påvirket utformingen av politikken forskjellig i Norge og Danmark. Innretningen og tilpasningen til en mer aktivistisk utenrikspolitikk er det som på dansk side i størst grad er med på å forklare ulikheten. For Norges del er det den store betydningen spørsmålet om frivillighet og beordring fikk i utformingen av politikken. Videre har overgangen fra fredsbevarende til fredsopprettende operasjoner har hatt en sammenfallende innvirkning på utviklingen. På bakgrunn av at Danmark i denne overgangsfasen deltok med tyngre avdelinger enn Norge i internasjonale operasjoner, hadde dette på midten av 1990-tallet størst innvirkning i Danmark. Denne forskjellen ble etter hvert utjevnet under operasjonene i Bosnia fra 1997 og de senere operasjonene i Kosovo i 1999 og Afghanistan fra 2002. Innføringen av lovene førte i begge land til en holdningsendring til tjenestegjøring i internasjonale operasjoner blant militært personell, og særlig viktig har erkjennelsen av at dette er avgjørende for karrieren til norske og danske yrkesoffiserer vært. Dette har skjedd stykkevis og delt i Norge og fullt og helt i Danmark. Basert på mine funn har ulikt syn og vektlegging av prinsippene om frivillighet og beordring vært det som i størst grad kan forklare hvorfor det har vært så stor forskjell i utviklingen i Norge og Danmark med hensyn til innføring av beordring av yrkesoffiserer til internasjonale operasjoner. Dette er den faktoren som har størst forklaringskraft, og dette underbygges av at Norge fortsatt baserer beordring til internasjonale operasjoner på frivillighet.

Annen forskning, blant annet Håkon Lunde Saxis komparative studie av norsk og dansk forsvarspolitik, har gitt inntrykk av at Danmark var mye raskere i endringsprosessene enn Norge, og de andre nordiske landene. Basert på mitt materiale må dette bildet nyanseres. Danmark foretok en omstilling tidlig på 1990-tallet. Den neste store omveltningen skjedde først i etter forsvarsforliket som ble lagt frem i 2005. Derimot er det slik som denne studien har vist at Danmark foretok et hurtig og kollektivt skifte når det gjaldt innføring av lov om beordring av yrkesoffiserer til internasjonale operasjoner. I Norge har denne utviklingen vært mer trinnvis.

Teorier om utforming av offentlig politikk har vært anvendt som innfallsvinkel i denne studien. Vektleggingen har vært på ulike faser relatert til utformingen av et lovforslag, lovvedtak og resultat og implementering av lovene. Sentrale aktører i saksgangen har blitt anvendt i analysen for å få frem hvordan disse i kraft av sin rolle har bidratt, og hvordan samspillet mellom aktørene i tillegg har virket inn. Ved valget av Kjellberg og Reitans fasemodell, relatert til et lovvedtak sammen med elementer fra Van Meter og Van Horns iverksettingsmodell, har forhold jeg ellers ikke ville ha oppdaget blitt avdekket underveis. Mine observasjoner er i samsvar med Kjellberg og Reitans konklusjon om at forhold som blir tillagt stor vekt tidlig i utformingen av et vedtak også vil få stor innvirkning på de senere fasene. Betydningen av klarhet og formål i en tidlig fase har kommet tydelig frem i analysen. I det danske tilfelle var endringen og presiseringen av beordringsplikten for yrkesoffiserer til internasjonale operasjoner en del av en overordnet strategi. Mens det i Norges tilfelle var en mer fragmentert tilnærming hvor frivillighetsprinsippet er det som trer frem som klarhet i formålet med innføring av en lov om beordring.

Begrensningen i anvendt teoretisk innfallsvinkel, er at den er avgrenset til et fenomen som er en del av en større helhet. Det vil derfor være en skjematisk forenkling av virkeligheten.

Faseinndeling har vist sin styrke ved følge utviklingen av et lovvedtak, men på bakgrunn av at fasene er overlappende er det forhold som gjentas. Andre problemstillinger relatert til lov om beordring til internasjonale operasjoner er utelatt. Gjennom en sammenligning av politikken innhold og utforming av et fenomen i to land, har studien likevel bidratt til å forklare hvorfor to land som har mange sammenfallende trekk har hatt at et så vidt ulikt forløp i utforming, beslutning og gjennomføring av lovvedtak om beordring av yrkesoffiserer til internasjonale operasjoner.

Brand:

*Vær ikke ett i dag, i går,
og noe annet om et år.
Det som du er, vær fullt og helt,
og ikke stykkevis og delt.*

Henrik Ibsen

Kildeliste

Muntlige kilder

- Bremerthun, Knut, leder Krigskoleutdannede offiserers landsforening. *Intervjuet 5.mai 2010, Oslo.*
- Bygholm, Michael, oberst, sjef personellforvaltningsavdelingen i Forsvarets personelltjeneste. *Intervjuet 14. apr 2010, Ballerup.*
- Drangsholt, Tor Erik, generalsekretær Krigskoleutdannede offiserers landsforening. *Intervjuet 5.mai 2010, Oslo.*
- Hansen, Jesper E, specialkonsulent Hovedorganisationen for Officerer i Danmark. *Intervjuet 16. april 2010, København.*
- Haugen, Roar Jens, pensjonert generalmajor, *Intervjuet 7. mai 2010, Oslo.*
- Hemmer, Jarl Eirik, seniorrådgiver i Forsvarsdepartementet, *Intervjuet 9. mars 2010, Oslo.*
- Jahr, Knut, pensjonert oberst, generalsekretær Confederation Interalliee des Officiers de Reserve (CIOR). *Intervjuet 19.mars 2010, Oslo.*
- Jespersen, Eigil forbundssekretær Norges offisersforbund. *Intervjuet 7.mai 10, Oslo.*
- Johnsen, Carl Henning, Specialkonsulent Hovedorganisationen for Officerer i Danmark *Intervjuet 16. april 2010, København.*
- Kühnel, Peter, genralmajor, sjef operasjonsstaben Forsvarskommandoen. *Intervjuet 15.april 2010, København.*
- Moe, Peter Andre, forbundsleder Norges offisersforbund. *Intervjuet 7. mai 2010, Oslo.*
- Møller, Lars R, oberst, Forsvarskommandoen, *Intervjuet 14.apr 2010, København.*
- Nordgård, Katrine, major, Forsvarets personelltjeneste, kontor utland. *Intervjuet 26. januar 2010, Oslo.*
- Randløv, Niels, major, Forsvarskommandoen. Samtaler 26. jan 2010 og 16.apr 10, *Oslo/København.*
- Steinbakken, Svein Helge, oberstløytnant, sjef kontor utland Forsvarets personelltjeneste. *Intervjuet 26. januar 2010, Oslo*
- Aarsæther, Erling, oberstløytnant, Forsvarets operative hovedkvarter. *Intervjuet 22.mars 2010, Oslo.*

Litteraturliste

- Baldersheim, H., & Rose, L. (2005). *Det kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Børresen, J., Gjeseth, G., & Tamnes, R. (Red.). (2004). *Allianseforsvar i endring: 1970-2000* (Bind 5). Bergen: Eide.
- Folketingstidende. (1995). *Forhandlingerne i Folketinget i folketingsåret 1993-94*. København.
- Forsvarsministeriet. (1993). *Forsvarslovene m.v 1993*. København.
- Forsvarsstaben. (2007). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Forsvarsstaben.
- Forsvarsudvalget. (1991-92). *B95 - Forslag til folketingsbeslutning om at stille en dansk militær styrke til rådighed for De Forenede Nationer*. København: Forsvarsudvalget. Hentet fra http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19911/udvtilag/FOU/B95_bilag22.htm.
- Fredstjenesteloven. (1996). *Lov om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner. Lov av 23. februar 1996 nr 9. Trådte i kraft 1. januar 1999*.
- Heurlin, B., & Ulriksen, S. (2007). *Nationen eller verden?: de nordiske landes forsvar i dag*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hundevadt, K. (2008). *I morgen angriber vi igen: Danmarks krig i Afghanistan*. København: Jyllands-Postens forlag.
- Hærens Officerskole. (2006). *Danske forsvarsordninger efter 1945 del II, 1990-1999: Europa under forandring* Retrieved 30. mars 2010, Hentet fra http://forsvaret.dk/ho/documents/ho/krigshistorie/forsvarsordninger/microsoft_word_-_samlet_del_ii.pdf
- Haaland, T. L. (2008). *Small forces with a global outreach: role perceptions in the Norwegian Armed Forces after the Cold War*. PhD, Oslo: Universitetet i Oslo.
- Innst. O. nr 33. (1995-96). *Innstilling fra forsvarskomiteen om lov om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner (Ot.prp 56 for 1994-95)*.
- Innst. O. nr 94. (2003-2004). *Innstilling fra forsvarskomiteen om lov om personell i Forsvaret*. Hentet fra <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/2003-2004/inno-200304-094/>.
- Innst. S. nr. 152 (1999-2000). *Innstilling fra forsvarskomiteen om tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner St.meld. nr. 38 (1998-1999)*. Hentet fra <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/1999-2000/inns-199900-152/?lvl=0>.
- Innst. S. nr. 248 (1963-64). *Innstilling om norske beredskapsstyrker til disposisjon for De forente nasjoner*. Oslo: Forsvarskomiteen.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforl.
- Jakobsen, P. V. (2006). *Nordic approaches to peace operations: a new model in the making?* London: Routledge.
- Jakobsen, P. V. (2009). *Fra ferie til flagskip: forsvaret og de internationale operationer*. København: Forsvarsakademiet.
- Johansen, S. R., & Staib, J. T. (2009). *Jus og militærmakt*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Kjellberg, F., & Reitan, M. (1995). *Studiet av offentlig politikk: en innføring*. [Oslo]: TANO.
- Lov om ændring af forsvarets personel. (1993). *Lov om ændring av forsvarets personel, lov om hjemmeværnet, lov om statens utdannelsestøtte og lov om vernepliktsorlov m.v. Lov nr*

- 910 af 8. december 1993. Loven trådte i kraft 1. januar 1994. København: Forsvarsministeriet.
- Müller, G. (2008). *Hvilket disponeringssystem er velegnet til strategisk kompetencestyring?* Masteroppgave, Oslo: Forsvarets stabsskole.
- Møller, L. R. (2003). *Operation Bøllebank: soldater i kamp*. København: Høst.
- Møller, L. R. (2008). *Det danske Pearl Harbor: Forsvaret på randen af sammenbrud*. København: Informations Forlag.
- Ot.prp. nr. 60 (2003-2004). *Om lov om personell i Forsvaret*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/otprp/20032004/otprp-nr-60-2003-2004-.html?id=178072>.
- Ottesen, P. (1995). *Erfaringer og utfordringer - bruk av sjøforsvarets fartøyer i internasjonale operasjoner*. Paper presentert ved BFO/NFFs seminar "FN, frivillighet og fremtiden", 29. november 1995.
- Petersen, R. (2008). *Demokratisk kontroll og strategisk effektivitet - det danske Forsvaret i krig* Hentet 23. april 2010, Hentet fra <http://www.danmarkikrig.dk/Dansk%20forsvarspolitik/Demokratisk%20kontrol%20og%20strategisk%20effektivitet.pdf>
- Sandli, T. A. (1995). *Luftforsvaret og utadrettede operasjoner - Innlegg om holdninger, kapasitet og frivillighet*. Paper presentert ved BFO/NFFs seminar "FN, frivillighet og fremtiden", 29. november 1995.
- St. meld. nr 14 (1992-93). *Beredskap for fred. Om Norges framtidige militære FN-engasjement og FNs rolle som konfliktløser*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St. meld. nr 34 (2008-09). *Fra vernepliktig til veteran - Om ivaretagelse av personell før, under og etter deltagelse i utenlandsoperasjoner*. Oslo: Forsvarsdepartementet Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-34-2008-2009-.html?id=560494>.
- St. meld. nr 38 (1998-99). *Tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner*. Oslo: Forsvarsdepartementet Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/stmeld/19981999/stmeld-nr-38-1998-99-.html?id=192397>.
- St. meld. nr 46 (1993-94). *Bruk av norske styrker i utlandet*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St. prp. nr 39 (1962-63). *Om øket bidrag til De forente Nasjoners vaktstyrke i Kongo*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St. prp. nr 61 (1963-1964). *Norske beredsskapsstyrker til disposisjon for De forente Nasjoner*. Forsvarsdepartementet.

Vedlegg A: Samtaleguide Norge – jan, mars og mai 2010

1. Hva var etter din oppfatning bakgrunn for vedtaket, og debatten rundt beordring av norske yrkesoffiserer til internasjonale operasjoner?

1. Hvilke forhold kan ha vært med på å påvirke utviklingen?

2. Det blir fra flere forskere hevdet at Danmark har vært hurtigere til å omstille og tilpasse Forsvaret til nye politiske rammebetingelser, har dere noen kommentarer til det?

3. Hvilke erfaringer har dere med hvordan lovverket og endringene blitt praktisert og forvaltet i Norge?

4. Hvilke endringer har dere opplevd sett når det gjelder oppfatningen av å tjenestegjøre i internasjonale operasjoner?

5. Hvilke tanker har dere gjort dere om fordeler og ulemper med praktisering av frivillighet versus beordring?

Vedlegg B: Samtaleguide – Danmark 14.-16.april 2010

1. Hva var etter din oppfatning bakgrunn for vedtaket, og debatten rundt beordring av danske yrkesoffiserer til internasjonale operasjoner?
2. Hvilke forhold kan ha vært med på å påvirke utviklingen?
3. Og hva kan være årsaken til at omstillingen i det danske Forsvaret har gått hurtigere enn i Norge?
4. Hvordan har lovverket og endringene blitt praktisert og forvaltet?
5. Hvilke endringer har en i Danmark sett når det gjelder oppfatningen av å tjenestegjøre i internasjonale operasjoner?
6. Hvilke tanker har du gjort deg om fordeler og ulemper med praktisering av frivillighet versus beordring?

Vedlegg C: Oversikt over fastpunkter

Årstall	Norge	Danmark
1992	St. meld. nr 14 (1992-93) – ”Beredskap for fred”. <i>Tilråddning 18. desember 1992</i> Denne skisserte blant annet en utvidelse av FN-beredskapsstyrken fra 1330 til 2022 personer. bataljon.	B95 – Betenkning over ”Forslag til folketingsbeslutning om at stille en dansk militær styrke til rådighet for de Forente Nasjoner”. <i>Avgitt av Forsvarsudvalget 18. desember 1992</i>
1993	Etableringen av Telemark bataljon ble vedtatt i Stortinget 18. juni 1993. Opprettelse av hurtig reaksjonsstyrker inkl Telemark bataljon.	Lov om ændring af lov om forsvarets personel ble vedtatt 8. des 1993. Lov om Forsvarets formål, opgaver og organisation m.v ble vedtatt 8. des 1993 Det ble besluttet å etablere Danmarks internasjonale brigade (DIB).
1994	St meld 46 (1993-94) om ”Bruk av norske styrker i utlandet”. <i>Tilråddning fra Forsvarsdepartementet 16. juni 1994</i>	Lov af 8. des 1993 om endring af lov om forsvarets personell trådte i kraft 1. januar 1994. Alt dansk militært personell, med unntak av de som hadde reservert, kunne bli beordret til tjeneste i internasjonale operasjoner.
1996	Lov 23. februar 1996 nr 9 om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner - Fredstjenesteloven ble vedtatt i Stortinget.	
1999	Fredstjenesteloven - om tjenestegjøring i Internasjonale operasjoner trådte i kraft 1.januar 1999. Innføring av kontraktsregime for beordring til internasjonale operasjoner. Befal som startet karriere med rett til yrkestilsetning etter 1. januar 1999 kunne beordres til internasjonale operasjoner. St meld 38 (1998-99) – Tilpasning av Forsvarets deltagelse i internasjonale operasjoner. Opprettelse av Forsvarets innsatsstyrke (FIST).	

2004	Forsvarspersonelloven -Lov av 2. juli 2004 nr. 59 ble vedtatt. Loven av beordringsadgang for norske yrkesoffiserer og vervede til internasjonale operasjoner.	
2005	Forsvarspersonelloven trådet i kraft 1. januar 2005. Det ble det innført en generell beordrings adgang også utenfor Norge.	